

del Novecento nei processi decisionali delle democrazie parlamentari europee è un peso crescente e sempre più rilevante, a causa di dinamiche proprie delle società post-industriali.

Non si tratta, quindi, di escludere dai termini del problema questo fondamentale aspetto che riguarda il funzionamento « efficiente » del sistema di decisione. Il punto è che questa maggiore capacità di decisione deve svilupparsi nell'alveo dei confini stabiliti dai diversi assetti costituzionali.

Nel caso italiano, l'abuso dello strumento del decreto-legge, oltre a « forzare » la forma di governo, non ha prodotto risultati positivi in termini di maggiore efficacia e di maggiore capacità di guida, di programmazione e di realizzazione di politiche pubbliche su vasta scala.

È stato, in sostanza, un gioco a somma negativa, nel quale l'abuso della decretazione, pur spostando l'asse di impulso e di decisione sull'Esecutivo, non ha portato a risultati apprezzabili in chiave di buon funzionamento del sistema di decisione.

Più che di una « forzatura » sulla forma di governo, dovrebbe forse parlarsi di una sua « deformazione », che lascia attualmente in una condizione squilibrata tanto i « diritti » del Parlamento, quanto i « diritti » del Governo. Se il Parlamento rischia di essere per certi versi svuotato e indebolito, il Governo è solo in parte rafforzato, perché a sua volta imbrigliato nell'uso di uno strumento di decisione che per definizione è di corto respiro e che non consente la realizzazione di riforme meditate, adeguatamente discusse, destinate a durare e a generare certezza e basi normative solide per i singoli, le associazioni, le imprese, le pubbliche amministrazioni, gli investitori internazionali.

### **5.3 Gli effetti sul funzionamento del procedimento legislativo.**

Gli effetti negativi che l'abuso della decretazione d'urgenza produce sul corretto funzionamento degli organi parlamentari e sul fisiologico svolgersi della

funzione legislativa si appuntano su diversi aspetti.

Innanzitutto, come è stato anche di recente sottolineato nel Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea presentato nel marzo 2015 alla Camera dei deputati, il fenomeno della decretazione d'urgenza, per le caratteristiche che ha assunto negli ultimi decenni, provoca una rilevante alterazione del sistema di funzionamento delle Commissioni parlamentari.

Sul piano delle funzioni attribuite alle Commissioni in sede referente si registra come il ricorso a decreti-legge multisettoriali, che molto spesso introducono vere e proprie riforme ordinarie in molteplici settori, produce la impossibilità che sia svolta una corretta istruttoria legislativa nella Commissione di merito. In tali casi, infatti, il disegno di legge di conversione viene assegnato a una o al massimo due Commissioni riunite, mentre le altre Commissioni — che pur in astratto avrebbero titolo per la rilevanza della materia trattata ad essere competenti in sede referente — si vedono confinate ad una mera funzione « consultiva ». È evidente, infatti, che un disegno di legge di conversione non può essere assegnato a un numero di Commissioni superiore a due (vi sono rarissimi e piuttosto remoti casi di assegnazione a tre Commissioni riunite).

Questo aspetto, proprio per i caratteri « endemici » che assume la decretazione d'urgenza, ha finito per scardinare il sistema delle competenze disegnato dai Regolamenti parlamentari e dalle circolari dei Presidenti, che hanno disciplinato una articolazione basata sulle competenze materiali di ciascuna Commissione proprio perché potesse essere assolta nel modo più accurato la attività istruttoria di esame imposta dall'articolo 72 della Costituzione.

Rilevanti riforme di settore sono state approvate senza il vaglio preventivo della competente Commissione di merito. Questo non può non avere ricadute sul corretto esercizio delle funzioni parlamentari, sia in termini di rispetto dell'assetto organizzativo del Parlamento, sia in termini di qualità dell'attività da esso svolta.

L'attività in sede consultiva, per converso, è aumentata di intensità, sebbene i tempi ristretti di esame da parte delle Commissioni di merito non sempre consentono un vaglio accurato dei pareri espressi, tant'è che una parte significativa delle osservazioni e delle condizioni contenute nei pareri espressi nell'ambito dei procedimenti di conversione dei decreti-legge non vengono né discussi, né recepiti. A ciò si deve aggiungere la circostanza che, in ragione dei tempi di esame del disegno di legge di conversione, molto spesso il parere delle Commissioni in sede consultiva viene espresso sul testo iniziale del provvedimento e non sul testo eventualmente emendato.

Un ulteriore rilevante squilibrio si determina nei rapporti fra Commissione e Assemblea, soprattutto a seguito della apposizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Nell'assetto costituzionale e regolamentare vigente, la Commissione in sede referente ha una funzione essenziale nel procedimento legislativo che peraltro si connota per la sua natura istruttoria. Il testo predisposto dalla Commissione è destinato ad essere esaminato, discusso, modificato in Assemblea, con le forme e i limiti stabiliti dal Regolamento.

Accade invece che il Governo — come già accennato — con frequenza assai elevata ponga la questione di fiducia in Assemblea sull'approvazione senza emendamenti del testo approvato in sede referente in Commissione.

Questa pratica altera il rapporto tra Commissione ed Assemblea, perché di fatto conferisce alla deliberazione sul mandato al relatore il carattere di deliberazione sostanzialmente « definitiva » sul testo, senza che l'Assemblea possa apportare modifica alcuna.

Questa alterazione non riguarda solo la menomazione del ruolo dell'Assemblea, ma comporta anche una impropria attribuzione di funzioni e di responsabilità alla Commissione, in assenza di adeguate forme di garanzia.

In particolare, ai lavori della Commissione si applica un regime di pubblicità

molto diverso da quello proprio dell'Assemblea. In sede referente, infatti, è possibile l'attivazione del circuito chiuso quando non vi sono obiezioni da parte dei deputati componenti ed è prevista la stesura di un resoconto sommario, mentre in Assemblea è prevista la ripresa televisiva diretta sul sito *web* della Camera dei deputati, la redazione del resoconto sommario e del resoconto stenografico della seduta. Inoltre, nelle Commissioni, per ragioni proprie e peculiari della sede referente, non sono ammesse in linea generale votazioni nominali: non è pertanto possibile ricostruire la volontà manifestata dai singoli deputati e dai singoli gruppi se non in caso di dichiarazione di voto riportate nel resoconto sommario dei lavori.

Si tratta di aspetti « distorsivi » della massima rilevanza, perché di fatto attengono al principio di pubblicità e di piena conoscibilità dei lavori parlamentari. Di per sé, un rafforzamento del ruolo delle Commissioni e una razionalizzazione del rapporto fra Commissione e Assemblea al fine di evitare inutili duplicazioni e ridondanze procedurali sarebbe positivo e infatti la proposta di riforma del Regolamento in discussione è impostata su questa falsariga. È, peraltro, chiaro che tutto questo non può essere in alcun modo « anticipato » dalla pratica sopra descritta, proprio per l'assenza delle condizioni e delle garanzie che devono accompagnare questo passaggio.

Un ulteriore effetto negativo prodotto sul piano del procedimento legislativo riguarda il fenomeno — cui si è già accennato sopra — del cosiddetto « bicameralismo alternato ». Accade, spesso, infatti che il disegno di legge assegnato ad un ramo del Parlamento sia trattenuto in sede di esame fino a ridosso della scadenza, per essere poi trasmesso all'altra Camera che si trova di fatto nelle condizioni di non poterlo modificare. Questo fenomeno porta ad una evidente alterazione delle prerogative del ramo del Parlamento che interviene in seconda lettura e snatura pesantemente il ruolo e il significato che la Costituzione vigente assegna al sistema parlamentare bicamerale.

#### **5.4 Le ripercussioni sugli assetti regolativi nei diversi settori a danno dei singoli, delle imprese, delle pubbliche amministrazioni.**

Quando si parla di problemi connessi all'abuso del decreto-legge, si pensa comunemente alle conseguenze negative che l'eccessivo ricorso a tale strumento normativo produce nell'ambito dei rapporti tra Governo e Parlamento e, soprattutto, a un progressivo e inesorabile processo di spoliatura delle prerogative di quest'ultimo.

Non meno rilevanti, invece, sono le ripercussioni negative che il ricorso alla decretazione d'urgenza produce sui diversi soggetti chiamati, a vario titolo, a dare applicazione alle norme contenute nei decreti-legge. In questo senso, è innegabile che la decretazione d'urgenza abbia inciso fortemente sulla certezza e sull'effettività del diritto, oltre che sull'autorevolezza dello stesso, come è stato fatto notare nel corso delle audizioni svoltesi all'interno dell'indagine conoscitiva (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno).

In quella sede è stato messo in luce, in particolare, come il decreto-legge sia talvolta fondato sulla necessità di annunciare l'iniziativa governativa, per cui attraverso tale strumento si darebbe « veste legale » a ciò che si è annunciato quale proposta del Governo al momento della deliberazione del Consiglio dei ministri.

Un altro problema evidenziato attiene ad un possibile « deficit di effettività » del decreto-legge fino all'approvazione della legge di conversione: sempre più frequentemente, infatti, si determinerebbe una frattura tra il dettato legislativo vigente, costituito dai decreti-legge, e il dettato legislativo effettivamente applicato dalla collettività, dal momento che i destinatari attendono la pubblicazione della legge di conversione prima di applicare il decreto-legge, per cui il diritto prodotto da quest'ultimo soffre di un forte deficit di effettività (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno). Conseguentemente,

dato che il diritto prodotto è quasi interamente frutto della decretazione d'urgenza, dall'applicazione del predetto assunto si arriva alla conclusione che il diritto nel suo complesso ha perso effettività.

Analogamente, a proposito dell'abuso del decreto-legge si è parlato di « caos amministrativo insuperabile » in quanto l'amministrazione, i giudici, i soggetti privati, gli operatori industriali, gli operatori economici, i cittadini, di fronte al decreto-legge non sanno se prendersi il rischio di attuarlo o se aspettare la legge di conversione (v. Appendice, resoconto stenografico dell'audizione del 19 giugno 2014 del professor Caravita di Toritto). Questo significa che il Paese vive sessanta giorni — ma tempo addietro ancora di più — nell'incertezza dei comportamenti delle proprie istituzioni. Questo problema è considerato ancora più grave rispetto a quello del raccordo fra Governo e Parlamento nell'esercizio del potere legislativo, in quanto equivale sostanzialmente a porre il Paese in una situazione di « caos amministrativo ».

Inoltre, la proliferazione abusiva della decretazione d'urgenza è considerata causa della sfiducia dei cittadini nei confronti dell'autorevolezza del diritto, come fonte dotata della capacità di orientare i comportamenti secondo modalità pressoché stabilizzate nel tempo (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno).

Con riferimento al problema degli effetti del decreto-legge, si rileva altresì che non infrequentemente sulla medesima disciplina o anche sulla medesima disposizione intervengono in successione più decreti-legge, anche a distanza ravvicinata, dando così luogo a una serie di modifiche « a catena » che pure deve essere valutata alla luce dei presupposti di necessità e urgenza.

Possono citarsi, a titolo di esempio, i molti provvedimenti di urgenza che sono intervenuti in poco meno di due anni in merito all'Expo Milano 2015, spesso con interventi reiterati su norme di recente approvazione, e le numerose modifiche cui

è stato soggetto l'articolo 357 del regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici.

## 6. LE « REAZIONI » ALL'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

### 6.1 La Corte costituzionale.

Dopo aver evidenziato le cause e le conseguenze dell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, saranno esaminate le reazioni poste in essere, nel corso degli anni, dalle istituzioni al fine di contenere il descritto fenomeno.

In primo luogo, assume rilievo la giurisprudenza costituzionale, che nel corso degli ultimi decenni ha subito una lunga evoluzione, con un'ampia estensione del sindacato sulla decretazione d'urgenza e sulle relative leggi di conversione.

Ad una prima fase risalgono le sentenze « inibitrici » della Corte costituzionale (sentenze nn. 108 del 1986, 243 del 1987, 808 e 810 del 1988, 263 del 1994) assolutamente refrattarie ad ammettere ogni possibilità di controllo sulla sussistenza dei presupposti del decreto, il più delle volte schermendosi dietro le cosiddette virtù sananti della legge di conversione. La conversione in legge, per la dottrina prevalente degli anni Ottanta, produceva la « novazione della fonte », faceva scattare per la Corte una vera e propria preclusione nei confronti dei vizi del decreto-legge dopo la sua conversione (l'orientamento, avviato dalla sentenza n. 108 del 1986, è poi proseguito dalla pronuncia n. 243 del 1987 e da numerose altre).

Questo orientamento è stato tuttavia modificato a metà degli anni Novanta, sotto la spinta della prassi sempre più « degenerata » e delle sollecitazioni della dottrina.

È con la sentenza n. 29 del 1995 che, per la prima volta, la Corte costituzionale ha ammesso la sindacabilità del difetto della necessità e dell'urgenza: con tale sentenza la Corte ha, in particolare, chia-

rito che « l'evidente mancanza » di tali presupposti prefigurerebbe non solo un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, ma anche un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, negando l'efficacia « sanante » di quest'ultima.

La Corte, pertanto, ha preferito riservarsi una forte discrezionalità di intervento, affermando che non una « qualsiasi » mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza può costituire vizio *in procedendo* della legge di conversione, bensì solo una « evidente » mancanza di tali requisiti. Si è venuta così a creare la singolarissima situazione — ancor oggi persistente — per cui la Corte continua ad affermare che, mentre per tutti gli articoli della Costituzione basta la violazione per dichiarare un atto avente forza di legge incostituzionale, per l'articolo 77 occorre che tale violazione sia « evidente ».

Tale impostazione — pur non avendo mai portato ad annullare un decreto-legge — è stata successivamente ribadita sia rispetto a decreti-legge ancora in corso di conversione (si vedano le sentenze n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996) sia rispetto a decreti-legge convertiti in legge (si veda la sentenza n. 330 del 1996), mentre è stata coerentemente esclusa rispetto a disposizioni aggiunte in sede di conversione (si veda la sentenza n. 391 del 1995) e rispetto a disposizioni di « sanatoria », che si limitano a far salvi gli effetti di decreti non convertiti (si veda la sentenza n. 84 del 1996).

La Corte dunque, se da un lato ha affermato il suo potere di controllo dal punto di vista « potenziale », dall'altro lato non aveva mai spinto tale potere fino alle estreme conseguenze, ovvero fino all'annullamento di un decreto per mancanza dei presupposti, per cui l'affermazione di un controllo giurisdizionale sui vizi propri del decreto-legge e, in particolare, sulla sussistenza dei presupposti, continuava a restare una mera affermazione teorica.

Dopo un ventennio in cui la predetta impostazione resta immutata, si registra un cambiamento significativo con le sentenze nn. 171 del 2007 e 128 del 2008, con

le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge di conversione per evidente carenza dei presupposti di alcune disposizioni del decreto convertendo. In particolare, la sentenza n. 171 del 2007, per la prima volta, conclude per la illegittimità della norma per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita. Nel caso di specie, la Corte sanziona la disposizione che introduce una nuova disciplina in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale.

Nella successiva sentenza n. 128 del 2008, la Corte, per valutare la sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere, si rivolge agli «indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata», constatando, nel caso di specie, sia il difetto di collegamento tra la disposizione censurata (previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli) con le altre disposizioni inserite nel decreto, che, nella loro eterogeneità, concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio, sia anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

La svolta è rappresentata da altre due sentenze, le nn. 22 del 2012 e 32 del 2014: in questi due casi la Corte non sottopone a scrutinio la disomogeneità originaria del decreto-legge, bensì la disomogeneità «sovpravvenuta». Non è in discussione, dunque, il potere del Parlamento di modificare il decreto in sede di conversione; il punto è piuttosto l'ampiezza di questo potere. Prima di queste pronunce, la posizione della Corte riguardo al potere di emendamento era quella per cui gli emendamenti erano ammissibili solo se persistevano le ragioni di necessità ed urgenza che sostenevano le norme emendate. Nulla si diceva, però, degli emendamenti disomogenei, facendoli ritenere implicitamente sempre ammissibili in quanto espressivi della ordinaria potestà legislativa (sentenze nn. 391 del 1995, 355 e 367 del

2010, 93 del 2011), suscitando così forti perplessità da parte della dottrina.

La posizione che invece emerge dalle due sentenze n. 22 e 32 è del tutto opposta: gli emendamenti parlamentari disomogenei sono del tutto inammissibili dal punto di vista costituzionale durante la procedura di conversione.

In particolare, con la sentenza n. 32 del 2014 sulla cosiddetta legge «Fini-Giovanardi», la Corte, confermando un orientamento emerso nella sentenza n. 22 del 2012 sul decreto-legge «Milleproroghe», evidenzia come le Camere non possano introdurre emendamenti che siano estranei all'oggetto o alla finalità del decreto, proprio perché altrimenti si finirebbe per sfruttare abusivamente l'*iter* semplificato per scopi diversi rispetto «a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare».

Nel caso di specie, la Corte era chiamata ad esercitare il proprio sindacato di costituzionalità del decreto-legge n. 272 del 2005, recante disposizioni eterogenee, relative alla sicurezza e al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all'amministrazione dell'Interno e al recupero di tossicodipendenti recidivi. In sede di conversione del decreto-legge, fu introdotto un insieme di articoli aggiuntivi, riscriventi il testo unico sugli stupefacenti (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) e il trattamento sanzionatorio dei reati in esso previsti (nonché le correlative tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope).

Alla Corte costituzionale è giunta la questione di legittimità costituzionale relativa alle disposizioni — tra le numerose inserite nel corso della conversione — parificanti il trattamento sanzionatorio delle droghe «leggere» (tabelle II e IV) e delle droghe «pesanti» (tabelle I e III).

La Corte ha accolto la questione «per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione». Infatti «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del

decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione ».

Nella sentenza n. 32 la Corte richiama peraltro le pronunce sopracitate che hanno impresso una svolta nella giurisprudenza costituzionale in tema di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge. Omogeneità che si configura quale requisito di costituzionalità della legge di conversione, stretta come essa è da un « nesso di interrelazione funzionale » al decreto-legge.

La legge di conversione segue infatti, a detta della Corte nella sentenza n. 32 del 2014, un *iter* parlamentare semplificato e « accelerato », costituzionalmente ritagliato sulla « sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto ». « Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare ».

Dunque la legge di conversione risulta avere una competenza tipica e limitata, non « libera » ma « funzionalizzata » alla conversione, e deve porsi in termini di coerenza con il decreto-legge, contenutistica o teleologica.

A livello sistematico, va sicuramente posto in evidenza come la Corte si sia per la quarta volta pronunciata nel senso della incostituzionalità di una norma di un decreto convertito, le prime volte affermandone anche la carenza dei presupposti, ora concentrandosi sulla natura della legge di conversione.

A ben vedere, la Corte non ha mai dichiarato incostituzionale un intero decreto-legge per carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, ma piuttosto ha — in quattro diverse fattispecie — dichiarato incostituzionale una singola

norma intrusa (peraltro in sede di conversione) in un decreto-legge avente per gran parte altro oggetto e quindi sorretto da altri presupposti.

Come è stato fatto notare nel corso delle audizioni svoltesi nell'ambito dell'indagine conoscitiva, la Corte ha sempre scelto la via più agevole di ritenere incostituzionale una norma intrusa in un decreto-legge anziché confrontarsi con il vero punto nodale della decretazione d'urgenza da almeno quaranta anni a questa parte, cioè non ha mai portato alle estreme conseguenze lo scrutinio sulla reale sussistenza di quella fattispecie straordinaria che nell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, legittima il Governo ad autoassumersi il potere legislativo (v. Appendice, memoria depositata dal professor Celotto). Al riguardo, è stato evidenziato che la maggior parte dei decreti-legge sembra ormai non sorretta da quei rigorosi presupposti giuridici richiesti in Costituzione, ma tutt'al più da una straordinaria necessità ed urgenza di carattere « politico » e — come tale — sempre di più si atteggia ad una sorta di disegno di legge « rinforzato », così definito da Alberto Predieri (v. anche introduzione). Tuttavia, è stato fatto notare come la Corte costituzionale non abbia certo il compito di convalidare gli scostamenti imposti dal diritto vivente alla forma della Costituzione, dovendo invece — sapientemente — rilevare quando tali scostamenti si siano fatti troppo ampi e rischiosi per la stessa forma di Stato (come avvenuto per la reiterazione e come sta avvenendo ormai anche per l'abuso delle forme della conversione, oltre che per la cronica carenza dei presupposti).

Sotto un altro aspetto, un significativo freno all'indiscriminato uso del decreto-legge è stato posto negli anni Novanta, allorché il giudice delle leggi ha censurato la prassi della reiterazione dei decreti. La gravità di questa prassi era stata evidenziata già nella sentenza n. 302 del 1988, nella quale la Corte costituzionale aveva affermato che « la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costitu-

zionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (...) o allorché gli effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti». Negli anni successivi la Consulta aveva continuato a indirizzare una serie di moniti al Governo, tanto accorati, quanto improduttivi (sentenze nn. 808 del 1988, 161 e 391 del 1995), finché, con la sentenza n. 360 del 1996, si è giunti all'esplicita dichiarazione di illegittimità costituzionale della reiterazione che — secondo la Corte — « altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza (...), toglie valore ai requisiti della necessità e dell'urgenza, (...) attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito (...), incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo », oltre a pregiudicare seriamente la certezza del diritto.

Se, a seguito della sentenza n. 360, che ha censurato la reiterazione dei decreti-legge, quest'ultima si è consistentemente ridotta, lo stesso non può però dirsi per l'uso massiccio e disinvolto della decretazione d'urgenza (v. Appendice, memoria depositata dal professor De Fiore).

Ripercorrendo l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale negli ultimi venti anni, è manifesta, quindi, la tendenza a un'estensione del sindacato sulla decretazione d'urgenza e sulle relative leggi di conversione, che va dalla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, all'omogeneità del decreto, al divieto di inserire emendamenti estranei all'oggetto del decreto in sede di conversione, al divieto di reiterazione o, infine, al divieto di inserire norme di carattere ordinamentale o, comunque, destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo.

Nella ricostruzione del progressivo ampliamento dello scrutinio della Corte costituzionale sui decreti-legge, molto significativa è la sentenza n. 220 del 2013, in cui la Corte — chiamata a valutare il decreto-legge con cui il Governo Monti aveva riformato le province, disposizioni poi confluite nella legge n. 56 del 2014, la

cosiddetta legge « Delrio » — si è spinta sino a sindacare il modo d'uso del decreto-legge, ritenendone incostituzionale l'utilizzo per adottare norme stabili, di carattere ordinamentale, e non solo provvedimenti provvisori, come pure recita il testo dell'articolo 77 della Costituzione.

Con tale sentenza, la Corte ha, dunque, censurato l'inserimento nei decreti-legge e nelle relative leggi di conversione di norme a carattere ordinamentale, le quali per loro natura « non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione, concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di casi straordinari di necessità e d'urgenza ».

Considerazioni in parte analoghe sono svolte nella già richiamata sentenza n. 32 del 2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti, di cui al decreto-legge n. 272 del 2005, per difetto di omogeneità con le altre disposizioni del decreto stesso, in cui era stata inserita nel corso dell'*iter* parlamentare. In tale sentenza, la Corte rileva infatti che « una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex* articolo 72 della Costituzione ».

## 6.2 Il Presidente della Repubblica.

Il ruolo del Presidente della Repubblica nella decretazione d'urgenza si evince dal combinato disposto del quarto e quinto comma dell'articolo 87 e dell'articolo 74 della Costituzione. All'articolo 87, al quarto comma, si stabilisce che il Presidente della Repubblica « autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo », mentre al quinto comma è statuito che « promulga le

leggi ed emana i decreti avente valore di legge e i regolamenti». A questo si aggiunge il dettato dell'articolo 74 che dà al Presidente della Repubblica la facoltà di rinviare una legge alle Camere, con messaggio motivato, prima della loro promulgazione. Il tutto ovviamente inserito nel quadro generale del ruolo di garanzia assegnato dalla Costituzione al Presidente della Repubblica. Ruolo di garanzia che prima di tutto si esplica nell'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, autorizzazione che per prassi consolidata presuppone il controllo dei requisiti costituzionali. Tale controllo, condotto spesso in forma preventiva di *moral suasion* o di inviti informali a correzioni nei confronti del Governo è talvolta sfociato in interventi formali — ad iniziare dalla Presidenza Pertini che coincide con l'incremento del fenomeno della decretazione d'urgenza — che hanno in prevalenza avuto ad oggetto le distorsioni delle prassi applicative dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Infatti il Presidente Sandro Pertini, con una lettera del 24 giugno 1980, rifiutò l'emanazione di un decreto-legge a lui sottoposto per la firma in materia di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di *referendum* abrogativo; successivamente con lettera del 3 giugno 1981, invitava il Presidente del Consiglio dei ministri a considerare la congruità dell'uso dello strumento del decreto-legge per emanare norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio sanitario nazionale.

Durante la sua Presidenza, Francesco Cossiga rinviò alle Camere ben cinque disegni di legge di conversione di decreti-legge (il n. 882 del 1986, il n. 48 e il n. 442 del 1987, il n. 196 del 1989), tutti per mancanza di copertura finanziaria. Il Presidente Cossiga rinviò alle Camere anche il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 285 del 1991, recante criteri di applicazione dell'IVA e delle imposte sui redditi, non solo per mancanza di copertura finanziaria ma anche per motivi di carattere ordinamentale. Il decreto-legge successivamente decadde.

Con lettera del 10 luglio 1989 all'allora Presidente del Consiglio Ciriaco De Mita, lo stesso Presidente Cossiga manifestò la sua riserva in ordine alla presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza ai fini dell'emanazione di un decreto-legge in materia di profili professionali del personale dell'ANAS. In quella stessa lettera e successivamente nella lettera al Presidente del Consiglio Andreotti del 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga richiamò all'osservanza delle specifiche condizioni di urgenza e necessità che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, ritenendo legittimo da parte sua — in caso di non soddisfacente e convincente motivazione del provvedimento — il puro e semplice rifiuto di emanazione del decreto-legge.

Con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Oscar Luigi Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici, invitò il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge.

Lo stesso Presidente Scalfaro rinviò alle Camere tre disegni di legge di conversione di decreti-legge di cui due (il n. 545 del 1994 e il n. 28 del 1995) per mancanza di copertura finanziaria. Un altro decreto-legge, il n. 401 del 1994 recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali fu rinviato alle Camere per motivi di carattere ordinamentale, legati a questioni di costituzionalità tra le quali il contrasto del provvedimento con una costante giurisprudenza costituzionale che il Presidente Scalfaro sottolineava che va considerato « alla stregua di un vero e proprio contrasto con la Costituzione ».

Ma senza dubbio è specialmente a partire dalla Presidenza Ciampi, per proseguire più intensamente con la Presidenza Napolitano, che si è registrata una maggiore frequenza degli interventi presidenziali sull'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza come conseguenza della prassi di utilizzare il decreto-legge

come strumento di legislazione governativa concorrente a quella del Parlamento.

Molti degli interventi dei Presidenti Ciampi e Napolitano hanno avuto come oggetto il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge.

Tale principio è stato richiamato innanzitutto nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente Ciampi ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, poi decaduto per decorrenza dei termini. Nel messaggio, il Presidente lamentava che il testo fosse stato aggravato da tante norme disomogenee da dar vita ad un provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile". Da qui, si richiamava il Governo non soltanto a seguire criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge, ma, insieme con gli organi delle Camere specificamente preposti alla produzione legislativa, a vigilare successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali. Inoltre richiamò il Governo al rispetto della legge n. 400 del 1988, la quale « pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata », nonché all'osservanza di quella regola di mera correttezza — invalsa dalla Presidenza Pertini, ma poi rinnovata dalla Presidenza Scalfaro nel 1998 — secondo cui i decreti-legge devono essere trasmessi alla Presidenza della Repubblica almeno cinque giorni prima dell'esame in Consiglio.

Sui temi della decretazione d'urgenza, l'attenzione del Presidente Giorgio Napolitano è stata costante in tutto il primo settennato a partire dalla nota del 18 maggio 2007, con la quale si auspicava la rapida conclusione dei lavori avviati nelle

rispettive Giunte per il Regolamento ai fini della necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge.

Con lettera del 25 giugno 2008, in occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 112 del 2008, il Capo dello Stato scriveva ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio esprimendo preoccupazioni per il fatto che una manovra finanziaria sia costretta nei tempi di esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, con una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l'esame degli strumenti ordinari in cui è articolata ogni anno la manovra economico-finanziaria. Il Presidente Napolitano chiedeva a tal fine un'intensificazione dei lavori parlamentari per assicurare comunque un esame completo ed approfondito del provvedimento, a tutela delle prerogative del Parlamento medesimo.

In un'altra occasione il Presidente Napolitano rifiutò di emanare un decreto-legge varato dal Governo, in occasione della vicenda di Eluana Englaro, rifiuto esplicitato in una lettera del 6 febbraio 2009 al Presidente del Consiglio. In quell'occasione il Presidente Napolitano ritenne il ricorso al decreto-legge soluzione inappropriata, in considerazione di elementi di merito, collegati alla specifica vicenda, ed al tempo stesso di motivi di illegittimità connessi all'assenza dei presupposti per l'adozione del decreto.

Sui limiti all'emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'*iter* di conversione, il Presidente Napolitano interveniva con una lettera inviata il 9 aprile 2009 ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia. Nella medesima lettera il Presidente della Repubblica rilevava, inoltre, che sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converte un decreto-legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato, non consente al Presi-

dente medesimo l'ulteriore, pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida, con particolare riguardo alla verifica sia della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sia della correttezza della copertura delle nuove o maggiori spese, ai sensi degli articoli 77 e 81 della Costituzione, per la necessità di tenere conto di tutti gli effetti della possibile decadenza del decreto in caso di esercizio del potere di rinvio ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione. Tale appello viene rinnovato in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge in materia di pubblica sicurezza, con la lettera del 15 luglio 2009, inviata al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'interno e della giustizia.

Nel novembre 2009 il Presidente Napolitano procedeva alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 134 del 2009 solo dopo che il Consiglio dei ministri aveva preso l'impegno, nella riunione del 19 novembre, di disporre un intervento normativo per espungere una disposizione introdotta nel corso dell'*iter* parlamentare, tesa a sanare la situazione di dirigenti scolastici siciliani, disposizione che contrastava con una decisione della giustizia amministrativa.

Le osservazioni critiche sull'*iter* di conversione sono ancora ribadite sia nella lettera del 22 maggio 2010, sia nella lettera del 22 febbraio 2011, inviate dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente alla promulgazione delle leggi di conversione, rispettivamente, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (il cosiddetto decreto «incentivi») e del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 recante proroga di termini di disposizioni legislative). In tali lettere il Presidente Napolitano ha rinnovato le proprie valutazioni critiche sull'inserimento di numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee in sede di conversione per l'incidenza negativa sulla qualità della legislazione, per la violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, infine, per la possibile

violazione dell'articolo 77 della Costituzione allorché comporti l'inserimento di disposizioni prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eludendo la valutazione spettante al Presidente della Repubblica in vista della emanazione dei decreti-legge. Rilevava, altresì, che in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolga con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti. Il Capo dello Stato concludeva affermando che se tali rilievi avrebbero potuto giustificare il ricorso alla facoltà di rinvio prevista dall'articolo 74 della Costituzione per una nuova deliberazione, tuttavia egli aveva preferito evitare tale ricorso per la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge. Più in generale, il Presidente della Repubblica sottolineava che sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non sono configurabili altri strumenti, come il rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, ovvero una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato. Tali modifiche nella prassi e nella normativa vigente sono state peraltro auspicate, insieme ad una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti-legge, al fine di realizzare un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo.

Siffatte considerazioni sono state successivamente ribadite nella lettera del 23 febbraio 2012, nella quale il Capo dello Stato richiama l'attenzione sulla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e, dunque, sulla necessità di attenersi, nel

valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando — se ritenuto necessario — le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari. Ciò al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale.

Il Presidente Napolitano è da ultimo intervenuto sulla questione con una lettera del 27 dicembre 2013, inviata ai Presidenti delle Camere, relativa all'*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge n. 126 del 2013 (il cosiddetto decreto 'salva-Roma') nel corso del quale erano stati aggiunti al testo originario del decreto 10 articoli, per complessivi 90 commi. Il Capo dello Stato, richiamando ancora una volta la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e i propri precedenti interventi, sottolineava nuovamente la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione e dichiarava di non poter più rinunciare ad avvalersi della facoltà di rinvio, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto comportare la decadenza dell'intero decreto-legge. A seguito della lettera, il Governo ha rinunciato alla conversione, annunciando il ritiro del provvedimento nella seduta della Camera dello stesso 27 dicembre.

### 6.3 Il Parlamento.

Diversi strumenti volti a limitare l'abuso del decreto-legge sono stati introdotti a livello parlamentare, sia sul piano legislativo sia su quello dei regolamenti parlamentari.

Per quanto concerne i limiti individuati attraverso la fonte legislativa, viene in rilievo l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, che per un verso ha esplicitato limiti ritenuti già impliciti nell'articolo 77 della Costituzione, per un altro ha indicato

limiti ulteriori, ma derogabili in quanto contenuti in una legge ordinaria.

Al riconoscimento della sussistenza di « casi straordinari di necessità e urgenza » quale presupposto indefettibile per l'adozione dei decreti-legge si connette il comma 3 di tale articolo, ai sensi del quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione.

Il comma 2 del medesimo articolo 15 reca, invece, i limiti contenutistici, prevedendo, in particolare, che il Governo non può, mediante decreto-legge: *a)* conferire deleghe legislative; *b)* provvedere nelle materie per le quali la Costituzione (articolo 72, quarto comma) richiede la procedura normale di esame davanti alle Camere, ossia materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi; *c)* rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; *d)* regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; *e)* ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Un'intensificazione delle forme di controllo si riscontra, parallelamente, nei regolamenti delle Camere.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, con la riforma regolamentare del 1981 venne introdotta una procedura pregiudiziale che affidava alla Commissione Affari costituzionali il parere sulla sussistenza dei presupposti (articolo 96-*bis*, del Regolamento della Camera). Con la riforma del 1997, tale filtro di costituzionalità è stato tuttavia eliminato, in considerazione del fatto che rischiava di riprodurre la discussione di merito.

Diversamente, al Senato permane il vaglio preliminare di costituzionalità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge affidato alla Commissione Affari costituzionali, che si esprime entro cinque giorni dal deferimento. In questo caso, l'esame ha ad oggetto non solo i presupposti dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione ma anche i requisiti

stabiliti dalla legislazione vigente. Qualora la Commissione esprima parere contrario, questo viene rimesso al voto dell'Assemblea entro cinque giorni. Se l'Aula vota per la mancanza dei presupposti costituzionali o legislativi, il disegno di legge di conversione si intende respinto. L'Assemblea può pronunciarsi anche per la insussistenza parziale, con l'effetto in tal caso di sopprimere solo le parti o disposizioni prive dei requisiti (articolo 78 del Regolamento del Senato).

Ma è, soprattutto, con la riforma regolamentare del 1997 — che ha modificato l'articolo 96-*bis* — che sono stati rafforzati alla Camera i meccanismi di controllo. Tra gli strumenti previsti si ricorda, in particolare, la possibilità di presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto del disegno di legge di conversione o del decreto, che deve essere posta in votazione separatamente dai provvedimenti e in tempi brevi rispetto all'annuncio; peraltro, solo in pochissimi casi la Camera ha approvato questioni pregiudiziali che hanno comportato la reiezione del decreto stesso.

Un altro strumento di controllo è costituito dal parere del Comitato per la legislazione alla Commissione competente in sede referente, con il quale può essere proposta la soppressione delle disposizioni del decreto che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge previste dalla legislazione vigente.

Si ricorda, altresì, nell'ambito della riforma regolamentare del 1997, la disposizione recata dall'articolo 24, in tema di programmazione dei lavori, che, al fine di contenere il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, al comma 3 pone un limite quantitativo all'inserimento di disegni di legge di conversione di decreti-legge in uno stesso calendario, nella misura massima pari alla metà del tempo complessivamente disponibile.

Sempre in tema di meccanismi di controllo parlamentare, si annoverano anche l'obbligo per il Governo di motivare, nella relazione al disegno di legge di conversione, in merito ai presupposti costituzio-

nali, a cui si affianca la possibilità per la Commissione di merito di chiedere integrazioni al Governo, anche in relazioni a singole disposizioni del decreto.

A ciò si aggiunge un vaglio sempre più severo sul regime di ammissibilità degli emendamenti presentati nel procedimento di conversione.

Con riferimento a quest'ultimo punto, si rileva che i regolamenti di Camera e Senato recano una disciplina diversa. Infatti, l'articolo 96-*bis*, comma 7, del Regolamento della Camera, soprattutto alla luce di una prassi applicativa oramai ventennale (consolidatasi a partire dalla XII legislatura), è assolutamente univoco: gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge devono essere dichiarati inammissibili, laddove per i progetti di legge ordinari è prevista l'inammissibilità degli emendamenti estranei per materia.

La circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 precisa inoltre che la materia « deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo ».

Alla luce di tali principi e criteri costituisce prassi consolidata quella di non ritenere ammissibili emendamenti che si pongano in contrasto con i parametri della legge n. 400 del 1988 e, in particolare, emendamenti che contengano deleghe legislative o vi incidano, o si presentino privi del carattere di omogeneità rispetto al contenuto del decreto.

La valutazione di ammissibilità degli emendamenti, con riferimento alla loro stretta attinenza alla materia trattata nel decreto, è effettuata sulla base del contenuto proprio di ciascun decreto-legge, come definito dal Governo in sede di emanazione dello stesso (o, se approvato dal Senato, sulla base del testo da questo trasmesso).

Le questioni di ammissibilità degli emendamenti che eventualmente insorgano nel corso dell'esame in sede referente di disegni di legge di conversione dei

decreti-legge devono essere sottoposte al Presidente della Camera.

Tale prescrizione — già stabilita nella Giunta per il Regolamento del 9 marzo 1982 — è stata ribadita nella citata circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, che esclude espressamente la possibilità di votare in Commissione emendamenti di cui appaia comunque dubbia l'ammissibilità. Ciò in quanto spetta alla Presidenza della Camera far sì che le decisioni in materia di ammissibilità si conformino alla prassi costantemente seguita, volta a garantire una uniforme applicazione dei criteri di ammissibilità in tutte le fasi del procedimento di conversione in legge dei decreti-legge.

Come precisato già nella seduta della Giunta per il Regolamento del 23 marzo 1988, « i poteri del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli emendamenti trovano esplicitazione sia sulle questioni sottopostegli dal Presidente della Commissione e sugli emendamenti presentati direttamente in Assemblea, sia sulle disposizioni introdotte dalla Commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera ».

Dopo la rilevante sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, si è ribadita l'esigenza di un vaglio particolarmente severo per i decreti-legge. In questa direzione si muove anche il parere della Giunta per il Regolamento del 26 giugno 2013, che ha evidenziato l'inammissibilità degli emendamenti recanti norme di copertura che intervengono su materie non strettamente attinenti a quelle oggetto di un decreto-legge. Ciò al fine di evitare un utilizzo strumentale delle disposizioni di copertura finanziaria per introdurre nuove materie nel contenuto del decreto-legge.

Al Senato la situazione è alquanto diversa. In assenza di una specifica disciplina in tema di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge, si applica la regola generale posta nell'articolo 97 del Regolamento, secondo cui sono improponibili gli emendamenti « estranei all'oggetto della discussione ». Il controllo di ammissibilità è quindi, per prassi conso-

lidata, meno rigoroso, in particolare per quanto riguarda la votazione di emendamenti recanti norme di delega, che sono solitamente considerati ammissibili (al contrario della Camera).

Tuttavia, l'articolo 78, comma 6, stabilisce che « gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea »: essi cioè, a differenza che alla Camera, non entrano a far parte integrante del testo del decreto, ma devono essere nuovamente votati dall'Assemblea.

Tale circostanza, come emerge dai lavori preparatori sulla riforma dell'articolo 78 (e in particolare nella relazione presentata dalla Giunta per il Regolamento il 4 marzo 1982), costituisce un indice del rilievo assegnato, da quel Regolamento, al testo originario del decreto-legge nel corso del procedimento di conversione in legge, evidenziando l'esigenza di una disciplina restrittiva dell'ammissibilità degli emendamenti. Esigenza che, peraltro, ha trovato conferma nella pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984 (secondo cui il criterio generale di ammissibilità « in sede di conversione dei decreti-legge (...) deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso ») e nella circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa (contestuale a quella del Presidente della Camera sopra citata), che connette tale valutazione rigorosa alla necessità di « tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione ».

Nella prassi applicativa, peraltro, al Senato è sempre stata riconosciuta una maggiore estensione del potere di emendamento rispetto alla Camera.

Questa divergenza delle prassi è stata ben ricostruita dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella XV legislatura, quando si è cercato di avviare un percorso di armonizzazione delle discipline dei due rami del Parlamento.

Le evidenziate differenze di disciplina fra Camera e Senato si sono, pertanto, in parte attenuate nella prassi più recente. In particolare, l'imporsi dell'omogeneità come criterio di legittimità costituzionale del decreto-legge e della legge di conversione ha indotto il Presidente del Senato (lettera del 28 dicembre 2013) a raccomandare a tutti i Presidenti di Commissione (e in particolare alla Commissione Affari costituzionali in sede consultiva) di svolgere un controllo penetrante sulla proponibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Questo nuovo indirizzo restrittivo della Presidenza del Senato dovrebbe, tra l'altro, portare al superamento della prassi secondo la quale il controllo di ammissibilità del Presidente è escluso in caso di posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento al decreto-legge; e conseguentemente a far venire meno l'uso strumentale, da parte del Governo, di questa asimmetria fra le due Camere del Parlamento.

Pur con i rilevati accostamenti fra le prassi delle due Camere, permangono comunque delle significative diversità.

Per quanto riguarda la previsione di deleghe nell'ambito dei provvedimenti di urgenza, il problema si pone esclusivamente con riferimento alla possibilità di inserire nel corso dell'esame parlamentare norme di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione, essendo pacifico che nel testo del decreto-legge non possono essere inserite norme di questo tipo, riservando gli articoli 76 e 77 della Costituzione il potere di conferire deleghe esclusivamente alle Camere.

Si rilevano anche 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. (v. par. 3.4)

Di fatto, numerosissimi sono i casi di previsioni di deleghe inseriti in disegni di legge di conversione.

Per quanto concerne l'obiettivo della certezza dei tempi di esame dei decreti-legge, va, in particolare, evidenziata l'assenza alla Camera dei deputati di norme regolamentari volte a perseguirlo, stante la non applicazione ai disegni di legge di conversione del contingentamento dei tempi, che costituisce il principale strumento attraverso cui si realizza, in generale, la programmazione dei lavori parlamentari. Ciò deriva da una certa interpretazione, prevalsa fino ad oggi, dell'articolo 154, comma 1, del Regolamento della Camera, che esclude, in via transitoria, l'esame dei disegni di conversione dalla disciplina del contingentamento dei tempi, che si applica invece alla generalità dei progetti di legge.

Al Senato, sulla base del disposto degli articoli 78, comma 5, e 55, comma 5, del Regolamento, si è stabilito che, al trentesimo giorno dal deferimento, ove il disegno di legge di conversione sia stato presentato al Senato, oppure entro sessanta giorni complessivi se trasmesso dalla Camera, il Presidente può porre in votazione la conversione del decreto con l'automatica decadenza di tutti gli emendamenti non esaminati.

In assenza di una norma simile, di fronte all'ostruzionismo parlamentare che rischia di impedire la conversione di un decreto-legge entro il termine costituzionale, più volte il Presidente della Camera ha affermato che « il problema di assicurare il voto della Camera sui decreti-legge è una responsabilità che, in primo luogo, compete al Presidente », preannunciando, pertanto, la possibilità, alla scadenza del decreto, di chiamare l'Assemblea a pronunciarsi direttamente sul voto finale, applicando il metodo della cosiddetta « ghiottina ». In particolare, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 12 settembre 2001, il Presidente della Camera (richiamando enunciazioni della Presidenza della precedente legislatura, v. se-

duta 11 maggio 2000) rilevava che « a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, la mancata deliberazione di una delle Camere equivale alla bocciatura di un decreto-legge, poiché ne è stata dichiarata incostituzionale la reiterazione. Nel caso di comportamenti dilatori dell'opposizione tali da poter impedire la pronuncia sulla conversione di un decreto, se non si adottassero adeguate contromisure si finirebbe per ammettere che a deliberare sia la minoranza. Ciò configura una violazione dell'articolo 64 della Costituzione, in base al quale le deliberazioni delle Camere sono adottate a maggioranza ». Da questa enunciazione di principio deriva che, qualora in prossimità della scadenza di un decreto-legge risulti evidente l'impossibilità di procedere alla deliberazione del relativo disegno di conversione secondo le modalità ordinarie, il Presidente potrebbe annunziare il ricorso a misure eccezionali, volte a porre la Camera in condizione di deliberare entro il termine costituzionale.

Tuttavia, nonostante la rivendicazione del predetto ruolo da parte del Presidente della Camera (anche negli anni successivi), solo nella XVII legislatura è stato fatto effettivamente ricorso al meccanismo antiostruzionistico della « ghigliottina ». In tale circostanza, la Presidente della Camera, nella seduta del 29 gennaio 2014, per superare l'ostruzionismo delle opposizioni, ha sottoposto a votazione finale (mentre erano in corso le dichiarazioni di voto finale) il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2013 (cosiddetto « Imu-Bankitalia ») entro i sessanta giorni prescritti dall'articolo 77 della Costituzione (che sarebbero scaduti il giorno successivo, ossia il 30 gennaio 2014).

*De jure condendo*, si rileva che la proposta di riforma regolamentare presentata dal gruppo di lavoro istituito presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nella seduta della stessa Giunta del 12 dicembre 2013, poi adottata come testo base per il prosieguo dei lavori nella successiva riunione della Giunta

dell'8 gennaio 2014, interviene, fra l'altro, sull'istituto della decretazione d'urgenza.

In tal senso, si introduce un regime più rigoroso di ammissibilità degli emendamenti sia sui decreti-legge, codificando i vincoli posti dalla legge n. 400 del 1988, ma anche prevedendo l'inammissibilità in Aula degli emendamenti non presentati e respinti in Commissione, salvo quelli riferiti alle parti nuove. Inoltre, si rafforza il controllo del Comitato per la legislazione, prevedendo che una minoranza qualificata di componenti della Commissione possa richiedere al Comitato un « secondo parere » sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dall'approvazione degli emendamenti in Commissione.

Altro tema oggetto di riforma regolamentare, potenzialmente volto ad incidere sul fenomeno oggetto della presente Relazione, è la disciplina della procedura d'urgenza, avendo il Governo evidenziato in molteplici sedi l'esigenza di disporre di procedure e tempi certi e rapidi di approvazione dei disegni di legge funzionali all'attuazione del suo programma, anche al fine di limitare il ricorso allo strumento del decreto-legge.

In questo senso, viene individuata una procedura d'urgenza più efficace e certa, con alcune garanzie sia per le opposizioni (tempi molto superiori a quelli della maggioranza nel contingentamento; possibilità di ottenere una dichiarazione d'urgenza nel programma successivo se la maggioranza, in quello precedente, raggiunge il numero massimo di urgenze stabilito dal Regolamento) sia per la qualità legislativa dei testi (parere obbligatorio del Comitato per la legislazione).

Si prevede che la dichiarazione d'urgenza — la cui richiesta è stata ulteriormente qualificata, prevedendosi che possa essere avanzata dal Governo o da un Presidente di gruppo, ma non più da 10 deputati (articolo 69, comma 1, del Regolamento della Camera) — comporti anzitutto la fissazione di un termine per la deliberazione finale, termine che dovrà essere compatibile con i tempi stabiliti per l'esame in sede referente (che sono ridotti

dagli attuali 30 a 25 giorni dall'inizio dell'esame; si stabilisce comunque che dalla dichiarazione d'urgenza debbano essere garantiti alle Commissioni almeno dieci giorni — articolo 81, comma 2, del Regolamento della Camera) e con quelli necessari per la discussione in Assemblea (a tal fine si potrà eventualmente prevedere un numero minimo di giorni da riservare ad essa), oltre a comportare l'obbligo per la Commissione di esaminare il progetto in via prioritaria.

Il tema della decretazione d'urgenza è stato affrontato, altresì, nel disegno di legge di riforma costituzionale. Il testo approvato dal Senato e modificato dalla Camera, infatti, introduce in Costituzione alcuni limiti, previsti dalla normativa ordinaria, disponendo che il decreto-legge non può provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, della Costituzione, ossia in materia costituzionale, di delegazione, di ratifica di trattati internazionale e di approvazione del bilancio. Non possono, inoltre, essere adottati decreti-legge in materia elettorale, ad eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, né si possono reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base ovvero ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Si prevede, altresì, che i decreti-legge debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Infine, nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Si rileva, inoltre, che, al fine di rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, la riforma riconosce all'Esecutivo il potere di chiedere che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della stessa

entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione, ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni (cosiddetto istituto del voto a data certa). Al riguardo, si osserva che il medesimo testo di riforma costituzionale, così come approvato dalla Camera, affida al Regolamento della Camera dei deputati il compito di stabilire le modalità e i limiti del procedimento — si pensi, ad esempio, alla possibilità di prevedere un numero massimo di provvedimenti da esaminare attraverso tale istituto — al fine di garantirne un'attuazione rispettosa delle prerogative del Parlamento.

## 7. CONCLUSIONI

Ad una analisi attenta del dilagare del fenomeno della decretazione d'urgenza, non può sfuggire una dimensione meno frequente nelle analisi degli studiosi e nel dibattito parlamentare e tuttavia fondamentale per una compiuta e non superficiale rappresentazione del problema.

Non può trascurarsi, infatti, come l'abuso della decretazione nella sua forma patologica ampiamente e profondamente cronicizzata — come i dati sopra esposti dimostrano — rimandi direttamente a una difficoltà nel porre «rimedi di natura strutturale» ai gravi difetti che generano forme così profondamente distorsive nella produzione del diritto nel nostro Paese.

Da questo punto di vista, si è osservato come sia alcune riforme regolamentari (l'introduzione dell'articolo 96-bis sul controllo dei presupposti di necessità e urgenza; l'istituzione del Comitato per la legislazione) sia alcune importanti riforme legislative (la legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri), sia gli stessi ripetuti e, da ultimo, incisivi interventi della Corte costituzionale non abbiano avuto la forza di costringere il fenomeno della decretazione a rientrare nell'alveo della fisiologia costituzionale.

Le cause di questa situazione risiedono probabilmente in due ordini di ragioni.

La prima riguarda l'adeguatezza degli strumenti prescelti. Probabilmente il ricorso alla modifica dei regolamenti o i