

Crosa Emilio

Ancora sui decreti legge : critiche e controcritiche

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 36-38 (1944-1946), pt. 1, p. 78-103

D'Amario Guido

L'ordinanza d'urgenza per lo stato di diritto nelle forme di governo a regime libero-costituzionale con speciale riferimento al diritto pubblico italiano

Torino : F.lli Bocca, 1907. - 218 p.

D'Amelio Salvatore

Sulla polemica circa i decreti legge : ultime osservazioni e note

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 17 (1925), pt. 1, p. 224-235

D'Amelio Salvatore

Ancora dei decreti-leggi

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 17 (1925), pt. 1, p. 89-98

Degli Occhi Luigi

Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze d'urgenza

Milano : G. Damiano, 1919. - 150 p.

Ferracciu Antonio

Per la disciplina giuridica dei decreti-legge

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 15 (1923), pt. 1, p. 1-23

Ferrari Zumbini Romano

Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino

Quaderni costituzionali. - 31 (2011), n. 2, p. 303-312

Fioravanti Marco

Le potestà normative del Governo : radici storiche in Francia e in Italia

Giornale di storia contemporanea. - 9 (2006), n. 2, p. 5-26

Fioravanti Marco

Le potestà normative del Governo : dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale

Milano : Giuffrè, 2009. - xiii, 348 p. - (Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza / Università di Roma "Tor Vergata". N.s. ; 35)

Foderaro Salvatore

Osservazioni sui limiti di legittimità del decreto legge

Stato e diritto. - 3 (1942), p. 265-294

Fontanive Anton Giulio

Teoria dei decreti-legge

Bologna : Zanichelli, 1897.

Gabba Bassano

Del così detto potere politico a proposito dei decreti-legge

Rendiconti / Istituto lombardo accademia di scienze e lettere. - 29 (1896), p. 409-420

Galgano Salvatore

La legislazione eccezionale e le esigenze della legalità : questioni minime

Rivista di diritto civile. - 12 (1920), p. 417-459

Gamberini Aldo

I rapporti generali tra legge e decreto nello Stato costituzionale

Bologna : Zanichelli, 1900. - 70

Gamberini Aldo

I decreti d'urgenza in teoria e in pratica

Bologna : Zanichelli, 1902.

La Serra Teresa

Necessitas ius constituit : emergenza e intervento statale in Italia nella Grande guerra

Le carte e la storia. - 16 (2010), n. 1, p. 117-131

La Torre A.

Leggi e ordinanze legislative

Lo stato. - 14 (1936), p. 661-668

Lessona Carlo

La legalità della norma e il potere giudiziario

Firenze : Cammelli, 1900. - 70 p.

Liuzzi Benedetto

Decreto-legge

In: *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*. - Roma : Istituto della Enciclopedia Italiana. - Vol. 12 (1931), p. 471-472

Longhi Silvio

Sull'ultimo decreto di stato d'assedio

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 1 (1909), pt. 1, p. 137-155

Lucchini Luigi

Il decreto legge sui provvedimenti politici

Rivista penale. - 25 (1899), vol. 50, p. 125-143

Articolo non firmato attribuibile a Luigi Lucchini. Pubblicato anche in: *Giurisprudenza penale*. - 19 (1899), p. 381-385 e 389-393

Majorana Angelo

Lo stato d'assedio

Catania : Giannotta, 1894

Massari Eduardo

Il sindacato parlamentare sui decreti-legge : forme ed effetti

Rivista di diritto e procedura penale. - 6 (1915), pt. 1, p. 577-586

Mazzoccolo Enrico

La facoltà normativa del potere esecutivo : osservazioni

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 18 (1926), pt. 1, p. 308-333

Miceli Vincenzo

Il decreto legge del 22 giugno di fronte al diritto costituzionale

Roma : rivista politica e parlamentare. - 3 (1899), p. 681-685, 705-710

Sull'utilizzo del decreto-legge in generale

Miceli Vincenzo

Ancora sul decreto-legge del 22 giugno

Roma : rivista politica e parlamentare. - 3 (1899), p. 1185-1190, 1213-1215, 1263-1265

Sull'utilizzo del decreto-legge in generale

Mortara Lodovico

I decreti legge nel diritto costituzionale italiano

Riforma sociale. - 3 (1895), p. 907-916

Mortara Lodovico

Il decreto-legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di cassazione

Giurisprudenza italiana. - 52 (1900), pt. 2, p. 53-56

Nota a sentenza Corte di cassazione, sez. 1, 20 febbraio 1900

Nasi Claudia

Necessitas non habet legem (la decretazione d'urgenza fra Statuto albertino e Costituzione repubblicana)

Diritto e società. - 1995, n. 2, p. 271-299

Origone Agostino

Decreto-legge

In: *Nuovo digesto italiano*. - Torino : Utet. - Vol. 4 (1938), p. 613-616

Origone Agostino

L'estensione della competenza legislativa del Governo nello stato moderno. Parte 1:

L'estensione della competenza legislativa del Governo nei principali stati europei

Roma : Tip. R. De Luca, 1935. - 127 p. - (Pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale della R. Università di Roma, Serie I)

Orlando Vittorio Emanuele

Ancora dei decreti-legge per fatto personale

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 17 (1925), pt. 1, p. 209-219

Pubblicato con il titolo "Il diritto di necessità e i decreti legge" anche in: Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica / V. E. Orlando. - Milano : Giuffrè, 1940. - p. 339-353

Palma Brunello

La decretazione d'urgenza nello Statuto albertino

Studi urbinati. - 15 (1987), n. 38-40, p. 159-182

Perassi Tomaso

Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 1917, p. 269-302

Pubblicato anche in: Scritti giuridici / Tomaso Perassi. - Milano : Giuffrè, 1958. - Vol. 1, p. 191-235

Polacco Vittorio

Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo

Padova : Randi, 1909. - 28 p.

Memoria letta il 28 febbraio 1909 alla R. Accademia di scienze, lettere ed arti di Padova. Sullo strumento del decreto-legge e sulla dichiarazione di stato d'assedio

Polacco Vittorio

A proposito di un recente decreto-legge sulla cittadinanza : divagazioni e contributo alla cronaca dei decreti-legge

Archivio giuridico Filippo Serafini. - 89 (1923), p. 57-71

Presutti Errico

Il decreto legge 22 giugno 1899 avanti la giurisdizione penale

Giurisprudenza italiana. - 51 (1899), pt. 2, p. 367-380

Nota a sentenza Corte d'appello di Milano, 9 settembre 1899 in merito alla legittimità del D.L. 22 giugno 1899 n. 227

Racioppi Francesco - Brunelli Ignazio

Il potere giudiziario e gli atti dell'esecutivo

In: *Commento allo Statuto del Regno.* - Torino : UTET, 1909. - Vol. 3, tomo 2, p. 457-479

Art. 68. In particolare su decreti legislativi e decreti legge

Racioppi Francesco - Brunelli Ignazio

I decreti legge

In: *Commento allo Statuto del Regno.* - Torino : UTET, 1909. - Vol. 1, p. 351-385

Art. 6

Ranelletti Oreste

La potestà legislativa del Governo

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 18 (1926), pt. 1, p. 165-178

Romano Santi

Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 1 (1909), pt. 1, p. 251-272

Ripubblicato in: *Scritti minori* / Santi Romano ; raccolti e pubblicati da Guido Zanobini. - Vol. 1 : *Diritto costituzionale*. - Milano : Giuffrè, 1950. - p. 287-310

Romano Santi

Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione

Il Filangieri. - 23 (1898), p. 161-169; 249-271; 330-345

Pubblicato anche in: *Scritti minori* / Santi Romano ; raccolti e pubblicati da Guido Zanobini. - Vol. 1 : *Diritto costituzionale*. - Milano : Giuffrè, 1950. - p. 47-92

Rossi Luigi

Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano : rivista della giurisprudenza parlamentare

Archivio di diritto pubblico. - 4 (1894), p. 81-124

Rossi Luigi

Il "bill d'indennità"

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 29 (1937), pt. 1, p. 5-12

Pubblicato anche in: *Scritti vari di diritto pubblico* / Luigi Rossi. - Milano : Giuffrè, 1939. - Vol. 5, p. 257-265.

Rossi Luigi

L'ordinamento dello stato d'assedio nelle ultime leggi italiane

Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 28 (1936), pt. 1, p. 261-277

Pubblicato anche in: *Scritti vari di diritto pubblico* / Luigi Rossi. - Milano : Giuffrè, 1939. - Vol. 5, p. 237-256

Rossi Luigi

Bill d'indennità

In: *Nuovo digesto italiano*. - Torino : Utet. - Vol. 2 (1937), p. 373-374

Rossi Luigi

Sull'abuso dei decreti-legge

In: *Scritti vari di diritto pubblico* / Luigi Rossi. - Milano : Giuffrè, 1939. - Vol. 5, p. 303-305

Rossi Luigi

Stato d'assedio

In: *Nuovo digesto italiano*. - Torino : Utet. - Vol. 12, pt. 1 (1940), p. 852-862

Sabini Giovanni

La funzione legislativa e i decreti-legge

Roma : Maglione & Strini succ. E. Loescher e C., 1923. - 330 p.

Saltelli Carlo

Potere esecutivo e norme giuridiche : la legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata / con prefazione di Alfredo Rocco, Ministro guardasigilli

Roma : Tipografia delle Mantellate, 1926. - 334 p

Scialoja Vittorio

Sulla conversione in legge dei decreti legge

Archivio giuridico Filippo Serafini. - 89 (1923), p. 3-56

Scopelliti Antonino

I decreti-legge di catenaccio

Torino : Roux Frassati, 1897.

Siotto Pintor Manfredi

Nota a sentenza Corte di cassazione del Regno, Sezione I Civile, 3 maggio 1924

Il foro italiano. - 49 (1924), pt. 1, p. 782-786

Sui decreti legge e sulla loro sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria.

Siotto Pintor Manfredi

Nota a sentenza Corte di cassazione di Roma, Sezioni unite, 16 novembre 1922

Il foro italiano. - 48 (1923), pt. 1, p. 1-30

Sui decreti legge e sulla sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria.

Siotto Pintor Manfredi

In tema di decreti-legge

Il foro italiano. - 49 (1924), n. 17, p. 782-800

Sonnino Sidney

I decreti-legge e il regolamento della Camera

Nuova antologia. - 168 (1899), p. 296-308

Tambaro Ignazio

Poteri straordinari

In: *Digesto italiano*. - Torino: Utet. - Vol. 19, pt. 1 (1909-1912), p. 195-199

Traversa Antonio

Lo "stato di necessità" nel diritto pubblico interno

Napoli : Tip. Luigi Pierro & Figlio, 1916. - vii, 199 p.

Urtoller Giovanni

La competenza legislativa ed i decreti-legge

Roma : Elzeviriana, 1896. - 36 p.

Venzi Giulio

E' possibile porre un freno legale all'abuso dei decreti-legge

Il foro amministrativo. - 1 (1925), pt. 4, p. 1-20

Violante Luciano

La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale : stati d'assedio e giustizia militare

Rivista di storia contemporanea. - 5 (1976), n. 4, p. 481-524

LEGISLAZIONE COMPARATA*(a cura del Servizio Biblioteca)*

In ambito europeo, l'emanazione da parte del Governo o del Capo dello Stato di provvedimenti legislativi d'urgenza a carattere provvisorio è formalmente prevista, oltre che in Italia, in altri otto paesi, secondo quanto illustrato dalla tabella riportata sotto.

*Albania**Articolo 101 della Costituzione*

“Il Consiglio dei Ministri nei casi di necessità e emergenza, sotto la sua responsabilità, al fine di stabilire misure temporanee, può adottare atti normativi che hanno forza di legge. Tali atti normativi sono inviati immediatamente all'Assemblea parlamentare, la quale è riunita entro 5 giorni se non è già in seduta. Tali atti normativi perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono approvati dall'Assemblea entro 45 giorni.”

*Danimarca**Articolo 23 della Costituzione*

“In casi d'emergenza il Re potrà, qualora il Parlamento non possa riunirsi, emanare leggi provvisorie le quali tuttavia non potranno essere in contrasto con la Costituzione e, immediatamente all'atto della sua riunione, dovranno essere sempre presentate al Parlamento per essere approvate o respinte.”

*Estonia**Articolo 109 della Costituzione*

“1. Se il *Riigikogu* (il Parlamento, ndr) non è in grado di riunirsi, il Presidente della Repubblica può, in materia di urgente stato di necessità, emanare decreti che hanno valore di legge, e che recano la controfirma del Presidente del *Riigikogu* e del Primo Ministro.

2. Quando il *Riigikogu* si riunisce, il Presidente della Repubblica presenta i decreti al *Riigikogu*, che deve immediatamente approvare una legge per la loro conferma o abrogazione.”

*Grecia**Articolo 44, comma 1, della Costituzione*

“In circostanze eccezionali di necessità estremamente urgente ed imprevista, il Presidente della Repubblica può, su proposta del Consiglio dei ministri, emanare decreti con valore di legge. Tali decreti devono essere sottoposti, in virtù delle disposizioni dell'art. 72 comma 1), alla ratifica della Camera dei deputati entro i quaranta giorni che seguono la loro emanazione o entro i quaranta giorni che seguono la convocazione della Camera dei deputati. Se essi non sono sottoposti alla Camera dei deputati entro il termine suddetto, o se essi non vengono ratificati da questa entro tre mesi a partire dal giorno in cui sono stati depositati, essi non sono più efficaci per il futuro.”

Islanda**Articolo 28, commi 1 e 2, della Costituzione**

“In casi di urgenza il Presidente della Repubblica, qualora l’*Althing* (il Parlamento, *ndr*) non sia riunito, ha facoltà di emanare leggi provvisorie. Tali leggi, tuttavia, non devono essere in contrasto con la Costituzione e saranno sempre sottoposte all’esame dell’*Althing* non appena quest’ultimo si riunirà.

Se l’*Althing* non approva una legge provvisoria, o se non conclude l’esame entro sei settimane dalla sua presentazione, la legge perde efficacia.”

Portogallo**Articolo 169 della Costituzione**

“1. I decreti-legge, salvo quelli approvati nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva del Governo, possono essere sottomessi all’esame dell’Assemblea della Repubblica, per la cessazione di efficacia o gli emendamenti o il rifiuto di ratifica, su richiesta di dieci Deputati, nei trenta giorni successivi alla pubblicazione, senza tuttavia contare i periodi di sospensione del funzionamento dell’Assemblea della Repubblica.

2. Quando sia stato richiesto l’esame di un decreto-legge adottato su autorizzazione legislativa, e siano presentate proposte di emendamento, l’Assemblea potrà sospendere, in tutto o in parte, la vigenza del decreto-legge fin dalla pubblicazione della legge che introduce gli emendamenti o dal rigetto di tutte quelle proposte.

3. La sospensione decade decorse dieci riunioni plenarie senza che l’Assemblea si sia pronunciata in via definitiva.

4. Se è approvata la cessazione della sua efficacia, il decreto cessa di avere vigore dal giorno in cui la risoluzione è pubblicata nel “*Diário da República*” e non potrà essere ripresentato nella stessa sessione.

5. Quando sia stato richiesto l’esame, se l’Assemblea non si sia pronunciata o, avendo deliberato di introdurre emendamenti, non abbia votato la rispettiva legge entro il termine della sessione legislativa in corso, decorse quindici riunioni plenarie, il procedimento si considera decaduto.

6. I procedimenti di esame parlamentare dei decreti-legge hanno la precedenza, nei termini del regolamento.”

Romania**Articolo 115, commi 4 e 5, della Costituzione**

“4. Il Governo può adottare ordinanze d’urgenza solo in situazioni straordinarie la cui regolamentazione non può essere rinviata, con l’obbligo di motivare nel loro contenuto l’urgenza.

5. L’ordinanza d’urgenza entra in vigore solo dopo il deposito in vista del dibattito con procedura d’urgenza presso la Camera competente ad essere investita e dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Romania. Se le Camere non sono in sessione, sono convocate di diritto nei cinque giorni successivi al deposito o, secondo il caso, all’invio. Se la Camera investita non si pronuncia, riguardo all’ordinanza, in un tempo massimo di trenta giorni dal deposito, l’ordinanza è considerata adottata ed è inviata all’altra Camera che deciderà al riguardo ancora con procedura d’urgenza.

L'ordinanza d'urgenza che contiene norme della natura di una legge organica è approvata con la maggioranza prevista all'art. 76 primo comma.”³

Spagna

Articolo 86 della Costituzione

“1. In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I, il regime delle Comunità Autonome, né il diritto elettorale generale.

2. I Decreti-Legge dovranno essere immediatamente sottoposti a esame e votazione in Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro detto termine sulla convalida o rifiuto, per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza.

3. Durante il termine stabilito nel comma precedente le *Cortes* potranno inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza.”

Per quanto concerne in particolare la **Spagna**, il Congresso dei Deputati è pertanto chiamato ad esprimere il proprio consenso sul decreto legge attraverso un unico voto di convalida (*convalidación*) o di rifiuto (*derogación*) sull'intero decreto, non potendovi apportare direttamente delle modifiche. Per far ciò occorre, infatti, che il testo del decreto legge sia recepito in un disegno di legge, attraverso un secondo voto del Congresso, purché naturalmente il Governo e la maggioranza siano favorevoli. Il Congresso approva sempre il decreto legge⁴; solo talvolta si assiste alla trasformazione in disegno di legge, che può poi essere approvato o meno.

Da ciò ne consegue che i decreti-legge **non hanno una ricaduta particolarmente pesante sui lavori parlamentari**: in genere l'Aula dedica ai decreti pochi giorni di lavoro.

³ Art. 76, comma 1: “Le leggi organiche e le deliberazioni relative ai Regolamenti delle Camere sono adottate con la maggioranza dei voti dei membri di ciascuna Camera”.

⁴ Vi sono stati solo due casi di rigetto di un decreto legge da parte del Congresso.

RESOCONTI SOMMARI DEL DIBATTITO IN I COMMISSIONE**RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA**

Giovedì 27 marzo 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 15.15

Su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, segnala che i problemi in discussione riguardano l'insieme delle questioni politiche, costituzionali e tecniche relative all'esercizio della potestà normativa primaria in una società complessa come l'attuale e fa presente la Commissione affari costituzionali è chiamata a dare un contributo centrale in materia, perché viene in considerazione uno dei temi più rilevanti per lo sviluppo ordinato di una democrazia moderna.

Auspica che possa aversi da parte del Governo una collaborazione per giungere ad un corretto uso dei poteri previsti dall'articolo 77 della Costituzione; e che si possano, altresì, individuare le modifiche costituzionali, legislative e regolamentari idonee a sciogliere quei nodi che sono oggi all'attenzione non solo del Parlamento, che si trova nell'impossibilità di dare un assetto ordinato e compiuto alla propria attività legislativa, ma anche del Governo, che è interessato ad una produzione normativa organica, nonché della collettività nel suo insieme e dei singoli cittadini, che

versano in una situazione di grave disagio di fronte ad una produzione normativa frammentaria, disorganica e, troppo spesso, anche precaria.

Evidenzia che le parole da lui appena ricordate, che suonano di scottante attualità, sono state pronunciate dal Presidente della Commissione Affari costituzionale della Camera, onorevole Silvano Labriola, nella seduta del 6 ottobre 1983. Sottolinea che in quella sede la Commissione avviava un nutrito dibattito sul tema del corretto uso della potestà legislativa d'urgenza. Le questioni che sono oggi sul tappeto appaiono già compiutamente individuate in quella sede.

Rileva che, passando ai giorni nostri, per una valutazione complessiva del fenomeno della decretazione di urgenza, occorre innanzitutto partire dai dati.

In proposito risulta utile, a suo avviso, un confronto tra i dati delle ultime 3 legislature: la XV legislatura, che ha occupato un arco temporale di due anni (2006-2008), la XVI legislatura, della durata di 5 anni (2008-2013) e la XVII legislatura in corso, iniziata da un anno. Segnala un primo dato significativo rappresentato dal fatto che, nella legislatura in corso, il dato percentuale delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate ha subito una brusca impennata, passando dal 28,6 per cento della XV legislatura e dal 27,1 per cento della XVI legislatura all'attuale 60 per cento.

Osserva che questa evidenza deve peraltro essere considerata congiuntamente al dato sui cosiddetti « spazi normativi », misurati in numero di commi, occupati dalla decretazione di urgenza (considerando i testi coordinati dei decreti-legge — che includono le modificazioni apportate

dalle Camere — e le leggi di conversione). In tal caso, a fronte di un 32,5 per cento di « spazi normativi » occupati dai provvedimenti di urgenza nella XV legislatura, si è saliti al 54,8 della XVI legislatura e al 65,8 per cento della legislatura in corso. Nel corso della XVI legislatura, si è dunque registrato un incremento significativo, pari al 22,3 per cento, degli « spazi normativi » occupati dai decreti-legge, a fronte di una leggera riduzione (-1,46 per cento) del numero delle leggi di conversione in rapporto al numero complessivo delle leggi. Questo dato può spiegarsi alla luce del progressivo aumento di dimensione dei singoli decreti-legge, che hanno via via ampliato i loro ambiti di intervento, incidendo su una pluralità di settori fino a divenire veri e propri decreti « omnibus », fenomeno quest'ultimo particolarmente accentuato nella parte finale della scorsa legislatura, sotto il governo Monti.

Ricorda che nella legislatura in corso la decretazione di urgenza si è indiscutibilmente affermata come lo strumento normativo principale, sia perché l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione sul totale delle leggi è più che raddoppiata, attestandosi al 60 per cento (+32,9 per cento rispetto alla precedente legislatura), sia perché gli « spazi normativi » dei provvedimenti di urgenza hanno raggiunto il 65,8 per cento del totale (+10,9 per cento rispetto alla precedente legislatura). Aggiunge peraltro un'avvertenza di carattere metodologico: i dati della legislatura in corso sono comunque da considerare come provvisori, dato l'arco temporale circoscritto cui essi fanno riferimento.

Altra considerazione che, a suo avviso, emerge è che la decretazione di urgenza ha nelle ultime due legislature eroso « spazi normativi » dapprima di pertinenza delle leggi finanziarie (ora di stabilità) e di bilancio, che hanno perso di peso sul totale della legislazione, precipitando dal 49,3 per cento della XV legislatura al 12,1 per cento della XVI legislatura per poi risalire al 26,7 per cento nella legislatura in corso.

Fa presente, infine, che nella attuale legislatura si è ulteriormente accentuata la

tendenza secondo cui una parte assolutamente preponderante di legislazione è approvata attraverso la decretazione di urgenza o attraverso leggi di stabilità o di bilancio, ossia attraverso strumenti normativi che godono di un iter parlamentare accelerato, dai tempi ben definiti: nella XV legislatura l'81,8 per cento degli spazi normativi è stato occupato da questa tipologia di leggi, nella XVI legislatura il 66,9 per cento, nella legislatura in corso addirittura il 92,5 per cento.

Osserva che il peso sempre più rilevante assunto dalla decretazione di urgenza nel complesso dell'attività legislativa ha delle ricadute sull'andamento dei lavori parlamentari, provocando alterazioni e talora disfunzioni rispetto al procedimento legislativo ordinario.

In primo luogo, occorre rilevare, a suo avviso, come si sia affermata una prassi, sviluppatasi soprattutto nel corso della XVI Legislatura, 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 all'altro ramo del Parlamento la possibilità di un esame approfondito. Si è così affermato, nei fatti, una sorta di « bicameralismo alternato ». Nella legislatura in corso, infatti, su un totale di 24 leggi di conversione sinora approvate, in ben 17 casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento; le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame (in 10 casi la Camera e in 7 il Senato).

Evidenzia che un secondo aspetto di cui tenere conto è che gli ampi ed eterogenei contenuti dei decreti-legge comportano di fatto una alterazione del ruolo svolto dalle Commissioni parlamentari, spesso « espropriate » dell'esame in sede referente di normative, anche di notevole rilievo, che rientrano nella loro competenza. Se nel corso della scorsa legislatura, soprattutto nella parte finale, sotto il Governo Monti, si sono verificati diversi casi di veri e propri decreti « omnibus », nel corso dell'attuale legislatura la prassi si è orientata nel senso di adottare provvedimenti d'ur-

genza per lo più macrosettoriali — che si occupano cioè, con multiformi interventi, di vasti settori dell'ordinamento, quali la pubblica amministrazione — oppure inter-settoriali, investendo una pluralità di settori, non sempre affini tra di loro. Ricorda, al riguardo, che, nell'attuale legislatura, su 24 leggi di conversione, ben 11, vale a dire il 45,8 per cento, sono state assegnate a due Commissioni riunite; in 16 casi su 24, inoltre, il procedimento di conversione ha interessato almeno 10 commissioni, tra sede referente e sede consultiva.

Merita in proposito di essere richiamata, a suo avviso, l'esperienza maturata da questa Commissione per l'esame del cosiddetto « decreto del fare » (decreto-legge n. 69 del 2013), assegnato alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio. Si è infatti sperimentata per l'esame di questo decreto, che rientrava a tutti gli effetti nella categoria dei decreti « omnibus » l'introduzione di un'innovazione procedurale a regolamento invariato, mirata al rafforzamento del ruolo delle Commissioni competenti in sede consultiva.

Osserva che nella fase istruttoria, le due Commissioni hanno stabilito di non svolgere audizioni per l'approfondimento delle diverse questioni poste dal testo, rimettendo l'attività conoscitiva alle Commissioni in sede consultiva. Nell'esame degli emendamenti, un apposito spazio è stato riservato agli emendamenti riproduttivi di condizioni od osservazioni contenute nei pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva e dal Comitato per la legislazione. Nel corso dell'esame degli emendamenti, molti di questi emendamenti sono stati illustrati da deputati appartenenti alle rispettive Commissioni o dai loro Presidenti, che, attraverso apposite sostituzioni, hanno anche potuto partecipare alle votazioni. Ciò ha consentito un reale coinvolgimento di tutte le Commissioni competenti sulle singole materie e ha determinato un notevole e positivo arricchimento della discussione sul testo.

Desidera poi svolgere una terza considerazione sull'impatto della decretazione d'urgenza sull'iter parlamentare che riguarda il non infrequente ricorso alla posizione della questione di fiducia, al fine di assicurare la conversione nei tempi ristretti previsti a livello costituzionale. Il ricorso alla questione di fiducia è in genere stato maggiormente utilizzato alla Camera che al Senato. Nell'attuale legislatura, in particolare i 7 casi di posizione della questione fiducia nell'ambito di procedimenti di conversione sono avvenuti tutti alla Camera.

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 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 « tagliola »). Alla Camera invece i decreti-legge non sono soggetti al contingentamento dei tempi e per superare le pratiche ostruzionistiche si fa dunque ricorso alla posizione della questione di fiducia (cosiddetta « fiducia tecnica »). La cosiddetta « tagliola » è stata applicata una sola volta, nella seduta del 29 gennaio 2014.

Fa presente che il quarto dato, probabilmente, a suo avviso, il più rilevante, su cui occorre riflettere, riguarda il cospicuo aumento dei contenuti dei decreti-legge nel corso dell'esame parlamentare. Al riguardo segnala che nel corso della XV legislatura (secondo governo Prodi) l'incremento medio di tale contenuto, misurato in base al numero di commi, è stato di ben il 51,8 per cento. Nella legislatura successiva, il dato è del 45,2 per cento per il governo Berlusconi 4 e del 41,2 per cento per il governo Monti, mentre nella legislatura in corso il dato, relativo al Governo Letta, si attesta al 41,9 per cento.

Rileva inoltre che la decretazione d'urgenza ha assunto caratteristiche peculiari e dimensioni molto maggiori rispetto al passato durante il Governo Monti. I dati mensili medi, basati sul numero dei

commi, evidenziano come si registri un progressivo aumento sia delle dimensioni dei testi dei decreti-legge licenziati dal Consiglio dei ministri, sia di quelle dei testi come convertiti dalle Camere: il Governo Prodi sottopone al Parlamento una media di 57,6 commi al mese, che diventano 91,5 con il Governo Berlusconi e 203,7 con il Governo Monti, per poi ridimensionarsi a 149,7 con il Governo Letta e a 95 con il Governo Renzi. Conseguentemente, ogni mese il Parlamento, lavorando sui procedimenti di conversione, produce in media 78,7 commi durante il Governo Prodi; 128,6 durante il Governo Berlusconi; 274,3 durante il Governo Monti; 198,8 durante il Governo Letta. La questione delle modifiche introdotte in sede parlamentare deve inoltre essere a suo avviso valutata alla luce dei più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

Fa presente che un secondo ordine di questioni riguarda appunto i limiti costituzionali alla decretazione di urgenza. Si tratta di un tema molto delicato in quanto negli ultimi anni sono aumentati gli interventi della Corte costituzionale volti a censurare l'uso improprio dello strumento del decreto-legge. Basti pensare che per vizi di carattere procedimentale inerenti proprio all'utilizzo di questo strumento in assenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, sono state dichiarate incostituzionali due riforme rilevanti quali quella delle province e quella della disciplina dei reati in materia di stupefacenti, quest'ultima a distanza di 8 anni dalla sua approvazione.

Per quanto riguarda i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza 29 del 1995, mutando il proprio precedente orientamento, ha riconosciuto la possibilità di verificare in sede di giudizio costituzionale la sussistenza di tali presupposti, affermando che tale sindacato può essere esercitato soltanto in caso di « evidente mancanza » dei requisiti prescritti dall'articolo 77 della Costituzione.

Tali premesse sono state successivamente sviluppate nella sentenza n. 171 del

2007, con la quale, per la prima volta, la Corte ha dichiarato incostituzionale un decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza, sanzionando la disposizione che introduceva una nuova disciplina in materia di cause di incandibilità negli enti locali in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale.

Evidenzia che 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 è rivolta agli « indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata », constatando sia il difetto di collegamento tra la disposizione censurata, relativa all'esproprio del teatro Petruzzelli di Bari, con le altre disposizioni inserite nel decreto — che, nella loro eterogeneità, concorrevano alla manovra di finanza pubblica, intervenendo a fini di riequilibrio di bilancio — sia anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

Ricorda che, 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).

Osserva che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2013, ha riconosciuto che 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 enterebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo. Alla luce di questa affermazione deve essere valutato, a suo avviso, il sempre più frequente inserimento nei decreti-legge di disposizioni che rinviando ad atti normativi di rango subordinato o addirittura ad atti di carattere non normativo. 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 straordinaria necessità ed urgenza, risulta di fatto rimessa ad atti che possono intervenire a distanza di molto tempo o addirittura possono non essere emanati mai.

Rileva che il monitoraggio effettuato sull'attuazione dei decreti-legge adottati e convertiti sotto il Governo Monti ha mostrato che, su 606 provvedimenti attuativi previsti, ne risultano adottati poco più della metà (51,7 per cento), ossia 313. Dei restanti 293 provvedimenti, solo per 13 i termini di emanazione non risultano scaduti. Per 97 adempimenti, invece, i termini sono scaduti, per 135 adempimenti non erano previsti termini espliciti e 48 provvedimenti risultano addirittura « non adottabili ». Sotto un altro profilo, in connessione con la previsione di casi straordinari di necessità ed urgenza quali presupposti per l'adozione dei decreti-legge, l'articolo 77, comma secondo della Costituzione prevede una procedura molto celere per la presentazione e la convocazione delle Camere, secondo la quale i decreti-legge sono presentati per la conversione alle Camere il giorno stesso della loro adozione; le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e devono riunirsi entro cinque giorni.

Segnala peraltro che è invalsa una prassi per la quale tra la delibera del Consiglio dei ministri e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale può trascorrere un lasso di tempo non breve, non di rado dovuto ad esigenze di coordinamento del testo.

A titolo esemplificativo ricorda, tra i casi più recenti, il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, relativo all'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti, deliberato dal Consiglio dei ministri il 13 dicembre 2013 e pubblicato a quindici giorni di distanza.

Evidenzia che la questione della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza si interseca con quella dell'omogeneità e specificità del contenuto dei decreti-legge, che di essa costituisce una sorta di corollario.

Rileva che nella sentenza n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha infatti collegato il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La Corte ha affermato che l'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza. Sulla base di queste premesse è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione.

In particolare, la Corte ha affermato che la legge di conversione deve osservare la necessaria omogeneità del decreto-legge. È infatti, lo stesso articolo 77 secondo comma, della Costituzione, ad istituire « un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario », in base al quale è esclusa la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario. Rappresenta che l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione; in tal caso, la violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, deriva dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce. Nel caso di specie, la Corte ha precisato in ordine ai cosiddetti decreti « milleproroghe », che, « sebbene attengano ad ambiti materiali

diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti — pur attinenti ad oggetti e materie diversi — che richiedono interventi regolatori di natura temporale». Ed ha conseguentemente ritenuto estranea a tali interventi « la disciplina a regime di materie o settori di materie » (la protezione civile).

Ricorda che tale orientamento è stato successivamente confermato con l'ordinanza n. 34 del 2013 e la sentenza n. 32 del 2014, nella quale sono svolte ulteriori argomentazioni a sostegno della coerenza tra decreto legge e legge di conversione. Quest'ultima segue un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge; ne consegue che la legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore.

La sentenza n. 32 del 2014 ha dunque dichiarato l'illegittimità costituzionale della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti, che introduceva tra l'altro l'equiparazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette « pesanti » e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette « leggere ». Tale disciplina, composta di ben 25 articoli, era stata inserita nel corso dell'iter parlamentare del decreto-legge n. 272 del 2005, composto di 5 articoli concernenti, rispettivamente, l'assunzione di personale della Polizia di Stato, la funzionalità dell'Amministrazione civile dell'interno, finanziamenti per le olimpiadi invernali, recupero dei tossicodipendenti detenuti e diritto di voto degli italiani all'estero. La questione della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione è stata inoltre affrontata in interventi ripetuti della Presidenza della Repubblica.

Segnalando i più rilevanti, ricorda che con messaggio del 29 marzo 2002, il Presidente Ciampi, ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, in materia di agricoltura, perché il testo era stato aggravato nel corso dell'iter parlamentare da tante norme disomogenee, che rendevano il provvedimento « di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile. Evidenzia che su questo tema l'attenzione del Presidente Napolitano è sempre stata costante. In una nota del 18 maggio 2007, il Presidente auspicava la rapida conclusione dei lavori avviati nelle rispettive Giunte per il regolamento ai fini della necessaria armonizzazione delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge.

Sui limiti all'emendabilità dei decreti-leggi, ricorda che il Presidente Napolitano è ripetutamente tornato con le lettere inviate il 9 aprile 2009, il 15 luglio 2009, il 22 maggio 2010, il 22 febbraio 2011, il 23 febbraio 2012 e, da ultimo, con lettera del 27 dicembre 2013, inviata ai Presidenti delle Camere, relativa all'iter parlamentare di conversione del 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 ha sottolineato nuovamente la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione, dichiarando di non poter più rinunciare ad avvalersi della facoltà di rinvio. A seguito della lettera, il Governo ha rinunciato alla conversione del provvedimento.

Fa presente che, al fine di evitare l'inserimento nei decreti-legge di disposizioni di carattere eterogeneo, risulta fondamentale il vaglio di ammissibilità degli emendamenti affidato ai Presidenti delle Camere. Rileva che si registra sul punto una asimmetria nella prassi dei due rami del Parlamento, dal momento che presso la Camera sono seguiti criteri molto rigorosi per il vaglio di ammissibilità, laddove al Senato tali criteri sono — o perlomeno