

preferenziali contemplati dalle norme regolamentari, incluso il voto del *Plenum* a data certa (pacificamente al Senato e con non pochi dubbi quanto alla legittimità della sua imposizione alla Camera) – la parte che si riferisce alla stabilizzazione del decreto originario dalla introduzione di una disciplina aggiuntiva che si “distacca” dalla prima, come pure contraddittoriamente ha ritenuto il giudice costituzionale con la sentenza N. 237 del 2013 (ribadendo peraltro il limite, assai vago, dell’*omogeneità complessiva* della legge rispetto all’oggetto e allo scopo del decreto, ma consentendo addirittura l’introduzione di una delega al Governo).

In particolare, a mio avviso, l’esigenza di assicurare al Governo un voto esplicito sulla conversione entro i sessanta giorni stabiliti dalla Costituzione dovrebbe semmai andare di pari passo con la sostanziale inemendabilità del decreto e, a parte ogni altra considerazione sull’utilizzazione in chiave strumentale della questione di fiducia, dovrebbe contemperare l’altro principio costituzionale che assegna proprio alle Camere la disciplina degli effetti prodotti dal decreto ove esso non venga convertito in legge nei termini prescritti. In sostanza, il Governo non ha diritto di ottenere dalla Camere (e dalla sua maggioranza *in primis*) la conversione in legge del suo provvedimento provvisorio e il Parlamento (inclusa la maggioranza) deve potersi “riprendere” la materia per disporre della sua regolamentazione anche eventualmente al solo fine di sanare quanto precedentemente stabilito *extra ordinem*. Non è solo una questione di rapporti tra organi costituzionali distinti ma della tenuta del sistema delle fonti descritto dalla Costituzione.

6. La giustificazione da sempre addotta a proposito del perché nell’ordinamento si realizzano le “condizioni ambientali” per lo smodato intervento normativo diretto del Governo attraverso il decreto-legge e per l’intrinsecamente collegata “ipertrofia” della legge di conversione (quasi un treno in corsa nel quale benché ammucchiati salire al volo) è individuata nella lamentata poca attenzione da parte delle esistenti regole procedurali – costituzionali e regolamentari – all’esigenza di soddisfare in tempi ragionevolmente rapidi la realizzazione dell’indirizzo politico di maggioranza utilizzando il canale ordinario della legislazione che origina dall’iniziativa del Governo.

Di contro si replica che la prassi dell’abuso della decretazione d’urgenza con tutto ciò che ne consegue, serve a bypassare i dissidi interni alla maggioranza parlamentare e a camuffare, per quanto possibile, il problematico rapporto tra il Governo e la sua maggioranza, posto che attraverso la decretazione d’urgenza si immettono nell’ordinamento disposizioni che entrano immediatamente in vigore rispetto alle quali i Gruppi di maggioranza vengono posti dall’Esecutivo di fronte ad un fatto compiuto con il quale fare i conti.

A favore della prima tesi propendono sia le considerazioni del Gruppo di lavoro sulle riforme Istituzionali istituito dalla Presidenza della Repubblica il 30 marzo 2013 (in attesa della definizione della crisi di Governo dopo il voto del febbraio 2013 e dell’elezione dello stesso Capo dello Stato) sia la Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta nel giugno 2013 e che ha presentato la sua relazione finale il 17 settembre 2013 in vista della speciale revisione della seconda Parte della Costituzione poi arenatasi. I “saggi presidenziali” suggerivano modifiche regolamentari (presso entrambi i rami del Parlamento in attesa della possibile riforma del Senato) volte a introdurre una nuova procedura d’urgenza per i provvedimenti prioritari di iniziativa governativa che, in un numero limitato di volte per ciascun calendario, prevedeva il voto dell’Aula a data fissa, così da ridurre in generale le ragioni del ricorso a maxi-emendamenti e alla disomogeneità dei disegni di legge; nel secondo caso, partendo dal superamento del bicameralismo paritario attuale, si ipotizzava che il Governo presso la Camera dei deputati potesse ottenere, previa delibera del *Plenum* e sempre per un numero limitato di disegni di legge (mai con riferimento a quelli costituzionali e più rilevanti), un voto a data fissa previo contingentamento dei tempi d’esame, da esprimersi sul testo del provvedimento così come individuato dall’Esecutivo (anche solo con riguardo al voto finale). In cambio di questa “prerogativa” assegnata al Governo si chiedeva la formalizzazione

costituzionale dei limiti alla decretazione d'urgenza previsti dall'art. 15 della l. n. 400 del 1988 e si proponeva di «escludere o limitare incisivamente la emendabilità» dei decreti-legge e dei disegni di conversione, fissando, ipotizzo a livello costituzionale, «il divieto di introdurre disposizioni aggiuntive al disegno di legge di conversione».

Proprio in questa direzione, ma allargando ulteriormente le facoltà del Governo rispetto a quanto già detto, si dispone il disegno di legge costituzionale presentato presso il Senato dal Governo Renzi. Esso, come è noto, si prefigge di cambiare strutture e funzioni del Senato sancendo, in particolare l'esclusività della relazione fiduciaria della Camera con il Governo e il primato sempre della Camera rispetto al Senato delle Autonomie nell'approvazione delle leggi, fatta salva la legislazione costituzionale. In tale mutato contesto organizzativo, al Governo verrebbe riservata, modificando l'art. 72 Cost., la possibilità di chiedere alla Camera senza alcun limite numerico e di materia di ottenere per i disegni di legge ritenuti necessari l'iscrizione all'ordine del giorno e il voto finale degli stessi entro 60 giorni dalla richiesta (o in un tempo inferiore sulla base di quanto verrà stabilito dal Regolamento Interno). Una volta decorso tale termine, il voto articolo per articolo e con votazione finale riguarderebbe il testo indicato dall'Esecutivo. Anche nel testo di riforma avanzato dall'attuale Governo si ritiene utile procedere a formalizzare il divieto di utilizzazione del decreto-legge nei casi già previsti dal legislatore ordinario sin dal 1988.

Si ritiene inevitabile avvertire che in un contesto organizzativo di tipo parlamentare destinato a conservare solo alla Camera dei deputati il mantenimento del rapporto fiduciario con il Governo e che contestualmente assegna a tale ramo del Parlamento la netta prevalenza rispetto allo svolgimento della funzione legislativa che pure coinvolge, a certe condizioni, il Senato, diventa indispensabile, da un lato, assicurare il rispetto rigoroso delle procedure regolamentari stabilite, all'interno delle quali la pretesa esigenza di rafforzare le prerogative governative nel procedimento legislativo dovrebbe logicamente accompagnarsi — e trovare in qualche modo un freno — con la presa di coscienza della necessità di innalzare, anziché di indebolire, le garanzie procedurali dell'*iter legis* una volta sostanzialmente tolta di mezzo la "seconda Camera di ponderazione", dall'altro, — e ancor prima — assicurare una reale rappresentatività della Camera politica, evitando forzature maggioritarie in grado di squilibrare significativamente i reali rapporti di forza determinati dall'elettorato sia pure in nome della cosiddetta "governabilità".

7. Quale che sarà la sorte di queste misure che si vorrebbero introdurre, come si è visto, anche attraverso revisioni costituzionali, sarebbe tuttavia non aderente alla realtà affermare che nell'ordinamento italiano la posizione costituzionale del Governo *in Parlamento* — certo di natura bicamerale e con pari funzioni della Camera e del Senato — risulterebbe attualmente priva di specifica considerazione cosicché la strada maestra della legislazione, lastricata da ostacoli procedurali, impedisce la realizzazione in tempi ragionevoli dell'indirizzo politico alla maggioranza di Governo. Credo che tuttavia non si possa prescindere nel ragionare di questa questione dal richiamare l'attribuzione in capo all'Esecutivo per via costituzionale degli strumenti normativi aventi valore di legge (decreto-legge e decreto delegato) e della stessa possibilità di poter ricorrere largamente al procedimento legislativo in Commissione in sede deliberante e redigente. Ma a prescindere da ciò, il Governo, anche successivamente alla presentazione di un progetto di legge, può facilmente ottenere tanto alla Camera quanto al Senato grazie alla maggioranza semplice del *Plenum* la dichiarazione d'urgenza (con il che si dimezzano i tempi d'esame delle proposte e al Senato ciò può riguardare anche i progetti di legge costituzionale); ai Gruppi che sostengono il Governo è sempre possibile programmare i tempi d'esame dei progetti di legge (attraverso il cosiddetto "contingentamento dei tempi"), inclusi quelli in materia costituzionale ed elettorale, sia pure alla Camera dopo la prima calendarizzazione, spesso peraltro tatticamente anticipata e perciò solo fittizia; infine il Governo può ricorrere dinanzi al *Plenum* alla questione di fiducia (ciò spiega perché non appare particolarmente

conveniente utilizzare i procedimenti legislativi in Commissione), strumento sconosciuto agli altri ordinamenti parlamentari così come applicato in Italia, che incide notevolmente sui tempi e sulle modalità di esame del procedimento legislativo, senza che vi siano limiti di materia e di ordine quantitativo nel corso del calendario (a differenza di quel che si verifica ad esempio nell'ordinamento semi-presidenziale francese che pure contempla tale strumento). Credo che dunque si possa agevolmente condividere l'opinione di Ravenna secondo il quale «accade sovente di ascoltare anche dai più alti rappresentanti delle Istituzioni la espressione di un'esigenza forte dei Regolamenti parlamentari in nome di – e al fine di – una maggiore efficienza del processo decisionale, che sarebbe troppo lungo, farraginoso e a tempi del tutto incerti. *Si parva licet*, con tutta la buona volontà non riesco a comprendere e condividere tale esigenza. Mi pare che già oggi la panoplia degli strumenti offerti dai Regolamenti parlamentari [...] sia tale da assicurare la possibilità che i processi decisionali del Parlamento siano celeri e a esito temporalmente definito. Il fatto che certe proposte di legge possano arenarsi nelle varie fasi dell'*iter* [...] anche per molti mesi, ha a che vedere più con i problemi interni al Governo, fra il Governo e la sua maggioranza o fra le componenti di quest'ultima, che con i Regolamenti parlamentari. Come è noto, infatti, presidenza e Capigruppo possono imporre (anche a maggioranza) alle Aule calendari a tempi certi e assicurarne il rispetto, dal momento che gli strumenti per contingentare le discussioni sono efficaci e le tradizionali armi dell'ostruzionismo sono ormai spuntate»<sup>17</sup>.

Il modo con il quale recuperare un rapporto dialetticamente sano tra il Governo e la maggioranza parlamentare, se si resta dentro il sistema di governo attuale, non passa certamente dalla fagocitazione della seconda da parte dell'organo esecutivo che ne svuota la soggettività istituzionale e la sua stessa ragion d'essere; volendo superare l'attuale forma di governo e orientandosi comunque verso chiare individuazioni di *leadership* governative da parte del corpo elettorale neppure è ipotizzabile la marginalizzazione del ruolo degli organi parlamentari che resterebbero comunque titolari della produzione normativa che il Governo può in tali contesti al massimo ispirare e a cui potrà certamente dare attuazione. Ma niente di più.

---

<sup>17</sup> D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, p. 29.

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI,  
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Giovedì 19 Giugno 2014

Indagine conoscitiva su tutti gli aspetti relativi al  
fenomeno della decretazione d'urgenza:  
audizione di esperti

AUDIZIONE DEL PROF. CLAUDIO DE FIORES  
STRAORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Ringrazio la Presidenza della Commissione Affari costituzionali per l'onore che ha voluto riservarmi invitandomi a questa audizione avente ad oggetto il fenomeno della decretazione d'urgenza

\*\*\*\*\*

1. Quelli che sono i connotati patologici derivanti dall'abuso della decretazione d'urgenza nel nostro ordinamento sono noti e su di essi non vale la pena di addentrarsi. Sappiamo del suo impiego smodato (le leggi di conversione sul totale delle leggi approvate è passato dal 27% della passata legislatura all'attuale 60%), ma anche della irrefrenabile tendenza dei singoli decreti-legge a coinvolgere ambiti materiali sempre più variegati e complessi (è il caso dei *decreti 'omnibus'* del governo Monti, ma anche dei cd. "*decreti macrosettoriali*" adottati nel corso di questa legislatura).

Così come conosciamo quelle che sono state le principali tappe della giurisprudenza costituzionale in questa materia. Dalle sentenze "inibitrici" della Corte (sentt. nn. 108/1986, 243/1987, 808-810/1988, 263/1994) assolutamente refrattarie ad ammettere ogni possibilità di controllo sulla sussistenza dei presupposti del decreto (il più delle volte schermendosi dietro le cd. virtù sananti della legge di conversione) alla sent. n. 29 del 1995 che, per la prima volta, ha ammesso la sindacabilità del difetto della necessità e dell'urgenza<sup>1</sup>. Dalla sent. n. 360/1996 che ha censurato la prassi della reiterazione dei decreti<sup>2</sup> alla sent. 171 del 2007 con la quale la Corte ha per la prima volta dichiarato incostituzionale un decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza<sup>3</sup>. A tale riguardo è opportuno però evidenziare che se dopo la sent. 360 la reiterazione dei decreti si è consistentemente ridotta (anche se non è del tutto sparita), lo stesso non può però dirsi per l'uso massiccio e disinvolto della decretazione d'urgenza (censurato come si è già detto dalla sent. 29/1995 e, con esiti caducatori, dalla sent. n. 171/2007).

Si tratta di una giurisprudenza che (accompagnata da una copiosa dottrina) ha provato in questi anni a fare i conti con le numerose questioni e le controverse formule sottese all'art. 77 (necessità, urgenza, modalità di conversione, natura della cd. legge di sanatoria ...). Un tentativo ampio e articolato, segnato da consolidati punti da approdo, ma anche da evidenti omissioni.

Ad esempio, che fine ha fatto, all'interno di tali processi interpretativi, la *straordinarietà*?

---

<sup>1</sup> La sent. n. 29/1995 ha in particolare chiarito 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.

<sup>2</sup> Secondo la sent. n. 360/1996 «il decreto-legge iterato o reiterato – per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni), il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale sotto più profili». Vengono fatte salve dalla Corte solo le ipotesi in cui l'eventuale adozione di nuovo decreto risulti fondato su «autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità e urgenza».

<sup>3</sup> In particolare, con la sent. n. 171/2007, la Corte ha opportunamente evidenziato che se «nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi forza di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la legge di conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

Solo in pochi se lo sono chiesti. Eppure, a nostro modo di vedere, è stata proprio questa omissione ad aver alimentato in questi anni la prassi distorsiva della decretazione d'urgenza. Una vera e propria opera di rimozione alla quale abbiamo tutti (più o meno direttamente) concorso: giudici e giuristi, Parlamento e Governo. Ed è proprio da qui che dobbiamo ripartire per provare a comprendere quelle che sono state (e sono) le forme e le tendenze delle prassi abusive della decretazione di urgenza.

Certo, si potrebbe a tale riguardo obiettare che non sono state poche, né tantomeno irrilevanti, le occasioni nelle quali giurisprudenza e dottrina hanno espressamente richiamato il carattere straordinario della decretazione d'urgenza. Ma è anche vero che si è generalmente trattato di istanze argomentative ridondanti, pleonastiche, in molti casi marginali. Posizioni che non hanno quasi mai fatto della *straordinarietà* l'essenza della decretazione d'urgenza, preferendo piuttosto assegnare a tale dimensione una connotazione collaterale o tutt'al più accessoria (rispetto a quelli che sono i presupposti enunciati dall'art. 77). Di qui la tendenza a considerare la *straordinarietà* una mera «*qualificazione rafforzativa della "necessità ed urgenza"*, nel senso di un particolare tipo o grado di intensità di esse» (M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità e dell'urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1445).

Ma se così è, se la *straordinarietà* è un requisito non essenziale, ma tutt'al più meramente complementare rispetto ai presupposti del decreto-legge perché allora sorprendersi se la decretazione d'urgenza si è, in questi anni, trasformata da strumento straordinario di normazione in strumento di «*ordinaria* iniziativa governativa rinforzata» (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 359)?.

2. È da questa metamorfosi genetica della decretazione d'urgenza che discende, a nostro modo di vedere, l'impasse non solo del sistema di produzione delle norme (come ha efficacemente evidenziato la Corte con la sent. n. 93/2011), ma della stessa giurisprudenza costituzionale in materia.

Ciò che è stata enfaticamente definita in dottrina la «rivoluzione giurisprudenziale» sui decreti (M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1163), pur assumendo quale «premessa generale» della propria azione il carattere prescrittivo della Costituzione, non è stata in realtà fino in fondo capace di coglierne gli aspetti più incisivi e svilupparne appieno gli effetti. Non si comprenderebbe altrimenti la scarsa attenzione posta attorno al “precetto” della *straordinarietà* che pure è un «dato di diritto positivo e che in quanto tale deve poter produrre un qualche effetto giuridicamente apprezzabile» (M. LUCIANI, *Atti normativi...*, cit., 1163), ai fini della supposta idoneità del testo costituzionale ad arginare gli abusi della decretazione d’urgenza.

3. Il richiamo alla “straordinarietà”, all’interno del quadro normativo posto dall’art. 77, se da una parte allude all’imprevedibilità dell’evento, dall’altra prelude alla redazione di una disciplina normativa il più possibile circostanziata e calibrata sull’eccezionalità dell’evento stesso.

Ne discende da ciò che l’utilizzo del decreto-legge, inteso quale speciale strumento di adozione di «misure di immediata applicazione» (art. 15, terzo comma, della L. 400/1988), dovrebbe ritenersi ammissibile solo a fronte di eventi imprevedibili (necessità) e solo una volta verificata l’impossibilità di impiegare gli ordinari strumenti dell’azione normativa (straordinarietà) per fronteggiare situazioni di emergenza (urgenza). E quindi - concludeva Carlo Esposito - «solo che si provi che il raggiungimento delle finalità che potrebbe proporsi liberamente una legge (e che in fatto si propone liberamente il Governo) non possa raggiungersi che seguendo la via del provvedimento con forza di legge adottato dal Governo» (C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 840).

4. Ma per indagare e meglio comprendere la prassi “ordinaria” della decretazione di urgenza è necessario fare i

conti con quelli che sono stati, in questi anni, gli ambiti di incidenza privilegiata del suo impiego e le sfere "emergenziali" della sua azione. A cominciare dalla sfera economico-finanziaria. Sfera rispetto alla quale il decreto-legge è stato, in questi anni, ripetutamente utilizzato più che per tamponare tempestivamente impreviste (o imprevedibili) falle del sistema, per procedere a vere e proprie riforme di struttura e addivenire per questa via a consistenti innovazioni dell'ordinamento.

Non è un caso che sia stata proprio la materia economica e finanziaria la sfera all'interno della quale si sono venuti *ordinariamente* assestando, in questi anni, i cd. "decreti *milleproroghe*", i cd. "decreti sviluppo", i cd. "decreti macrosettoriali" (fino al recente "decreto del fare", decreto-legge n. 69/2013). Così come è sempre attorno a questo tipo di decreti che si è venuta recentemente rafforzando l'attenzione della Presidenza della Repubblica sia in sede di emanazione (pur a fronte dell'evidente ristrettezza dei tempi a disposizione), sia in occasione della promulgazione della legge di conversione<sup>4</sup>.

5. Ma l'emergenza intesa quale presupposto del decreto-legge (in quanto connotato simbiotico di necessità e urgenza) può essere come tale assunta anche sul fronte economico e finanziario? La risposta non può che essere positiva. Lo ammette la prevalente giurisprudenza. E anche la dottrina non ha dubbi nel qualificare come *emergenza* ogni «fatto sociale o politico di cui il sistema degli atti pubblici, quale ordinamento normalmente vigente, non riesce a contenere o preconstituire gli effetti» (V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 107-108.). *In primis*, tra questi fatti sociali e politici, i processi di «crisi e trasformazione degli assetti economici e finanziari» (A. PIZZORUSSO, *Emergenza (stato di)*, in *Enc. Scien. soc.*, III, Roma, 1993, 551).

<sup>4</sup> Ci si riferisce, in particolare, al rinvio da parte del Presidente Ciampi del disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, (in materia di agricoltura) e ad alcune significative prese di posizione del Presidente Napolitano (le lettere inviate il 9 aprile 2009, il 15 luglio 2009, il 22 maggio 2010, il 22 febbraio 2011, il 23 febbraio 2012; la nota del 18 maggio 2007; e, infine, la lettera del 27 dicembre 2013, inviata ai Presidenti delle Camere, concernente il procedimento di conversione del cd. decreto "Salva Roma", in occasione del quale erano stati aggiunti novanta commi al testo del decreto, originariamente composto da dieci articoli).

Ma tale premessa può essere impiegata dai Governi per realizzare riforme stabili e innovazioni durature del sistema? Tutto ciò è possibile, in via "straordinaria", attraverso "provvedimenti provvisori con forza di legge"? E ancora: qual è l'origine di questi sorprendenti fenomeni di eterogenesi della produzione normativa?

Da una rapida disamina della prassi consolidatasi in questi anni si ricava l'impressione che l'impennata di decreti sul fronte economico è stata determinata, più che dalla crisi finanziaria, dalla crisi della politica e, in particolare, dal deficit di decisione che ne è conseguito.

In questo quadro il decreto-legge ha rappresentato un rapido e quanto mai efficace strumento di azione normativa nelle mani degli esecutivi. Una sorta di *escamotage* che ha consentito ai vari Governi di aggirare le debolezze della politica, superare le inerzie del legislatore ordinario, dribblare gli intralci di un sistema che oramai da troppi anni barcolla pericolosamente tra (il rispetto formale della) democrazia rappresentativa e (le incalzanti suggestioni della) democrazia di investitura.

La vera emergenza che ha in questi anni alimentato l'utilizzo smodato della decretazione d'urgenza è stata pertanto la crisi della politica. Una crisi che si è abbattuta con forza sulle istituzioni democratiche e in particolare sul Parlamento, assegnando, di conseguenza, spazi di manovra sempre più ampi ai Governi.

È da qui che bisogna partire per comprendere la crescente tendenza degli esecutivi a scavalcare la mediazione politica. È questo l'humus nel quale si è venuta consolidando, oramai da qualche decennio, la pretesa dei governi di impiegare tutti gli strumenti a propria disposizione per «rispondere rapidamente a domande legislative, che hanno un carattere di urgenza politica» (A. PREDIERI, *Il Parlamento colegislatore*, in F. Cazzola - A. Predieri - G. Priulla, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XVII). Oggi tale tendenze si sono però ulteriormente deteriorate. E finanche la cd. "urgenza politica" è divenuta una "urgenza" autoprodotta e preordinata dai Governi per fronteggiare situazioni che imprevedibili e straordinarie non

sono. Neppure sul piano politico. E che quindi nulla hanno a che fare con l'emergenza.

6. L'elusione della straordinarietà, intesa quale dimensione immanente del decreto, non è stata un'operazione a costo zero sul piano istituzionale. Essa ha provocato una grave alterazione delle dinamiche costituzionali: nei rapporti tra i poteri, nelle modalità di tutela dei diritti, nella forma di governo. Parti rilevanti dell'assetto giuridico e politico sono state sbrigativamente ridisegnate su input dei governi, estromettendo di fatto da tali processi decisionali la rappresentanza parlamentare. Attraverso i decreti si è intervenuto sulla legislazione elettorale e recentemente anche sul sistema dei partiti (decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149)<sup>5</sup>.

Oggi il decreto-legge non è più soltanto, come direbbe Carl Schmitt, un atto di legislazione "motorizzata". La sua fisiologia non allude più soltanto a un «procedimento legislativo ... semplificato e velocizzato» (C. SCHMITT, *La condizione della scienza giuridica europea* (1958), Roma, 1996, 58). Ma è divenuto molto di più: è lo strumento attraverso il quale il Governo interferisce, ripetutamente sui lavori parlamentari alterando le dinamiche del procedimento legislativo ordinario; è l'atto con il quale gli esecutivi espropriano le Commissioni parlamentari dell'esame (in sede referente) di normative, spesso di rilevante peso politico; e *last, but not least* è l'atto con il quale il Governo "intimidisce" il Parlamento combinando il potere di decreto di cui dispone con il ricorso (non certo sporadico, soprattutto alla Camera dei deputati) alla questione di fiducia (utilizzata quale grimaldello risolutivo per imporre la conversione della legge nei tempi previsti).

---

<sup>5</sup> A tale riguardo è opportuno ricordare che l'art. 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988 pone fra gli ambiti inibiti al decreto-legge le materie per le quali la Costituzione (art. 72, quarto comma) richiede la procedura normale di esame. E, fra queste, quindi anche la materia costituzionale ed elettorale. Riguardo a quest'ultima il giudice costituzionale, con la sent. n. 161 del 1995 (concernente un conflitto di attribuzione sollevato da un comitato promotore del *referendum* avverso la disciplina contenuta in un decreto-legge), ha ammesso l'esistenza del divieto di provvedere attraverso decreti-legge in materia elettorale, ma ha allo stesso tempo anche evidenziato che, nel caso di specie, la disciplina posta dal decreto non incideva però sull'esercizio del diritto di voto, né sui sistemi di traduzione dei voti in seggi. Il divieto andrebbe pertanto, secondo la Corte, interpretato restrittivamente e limitato alla sola formula elettorale e non anche alla cd. legislazione elettorale di contorno.

7. A fronte del protrarsi di una prassi ritenuta sempre più smodata e abusiva della decretazione di urgenza, da più parti, si è soliti oggi auspicare un controllo più ampio e rigoroso da parte del giudice costituzionale. Comprendo le ragioni che sono alla base di questa sollecitazione, ma non sarei però così sicuro dell'esito e dell'efficacia di questa soluzione.

Certo il giudice costituzionale può sicuramente ancora fare e dire qualcosa, ma non molto.

Dico questo perché se il decreto-legge si è trasformato in uno strumento utilizzato dai Governi per realizzare il proprio indirizzo politico e colmare, per questa via, un deficit di decisione (e ciò a fronte di un contesto parlamentare che rischia, giorno dopo giorno, di smarrire la propria fisiologia politica e istituzionale) è allora evidente che un argine a tali tendenze non può che provenire dalla politica, più che dalla giurisdizione.

È al Parlamento che tocca dunque assicurare il rispetto dei limiti della decretazione d'urgenza esercitando la spettante attività di controllo ai sensi degli artt. 96 bis reg. Camera e 78 reg. Senato e ridefinendo, su basi nuove e senza automatismi di sorta, i rapporti con il Governo in sede di conversione del decreto.

Più che sul controllo esterno di un giudice è sul controllo interno dello stesso Parlamento che bisogna quindi puntare. E non c'è bisogno di riformare l'art. 77 della Costituzione: quelli che sono (dovrebbero essere) i limiti della decretazione d'urgenza li conosciamo. Essi non vanno riscritti, ma piuttosto rispettati.

Così come non convince l'ipotesi di introdurre in Costituzione una corsia preferenziale (cd. "ghigliottina") per i disegni di legge. Costringere il Parlamento a esaminare e votare in tempi ristretti le leggi proposte dal Governo, assecondando le priorità, di volta in volta, manifestate dal Governo stesso, non mi pare un buona soluzione per arginare il ricorso sistematico al decreto-legge. Si passerebbe dall'abuso della decretazione di urgenza alla costituzionalizzazione dei suoi effetti attraverso la disciplina di un procedimento legislativo dominato dagli esecutivi, semplificato nei tempi e blindato nei contenuti.

L'abuso del decreto-legge, come si è provato a dimostrare, è la spia di un disagio istituzionale ben più ampio e corrosivo. Un malessere le cui cause andrebbero ricondotte alle debolezze del Parlamento, più che a quelle del Governo. Se in questi anni il Governo ha operato quale indiscusso dominus della produzione legislativa (monopolio di fatto dell'iniziativa legislativa, incremento di leggi di delega, abuso dei decreti-legge ...) ciò è avvenuto non perché il Parlamento è particolarmente forte, ma semmai — come è ovvio — perché è particolarmente debole. Ed è proprio tale debolezza che andrebbe oggi sanata.

Per perseguire tale obiettivo affidarsi all'ingegneria costituzionale però non serve. Ciò che è necessario è che la politica recuperi la sua forza e che la rappresentanza parlamentare torni a praticare nuovi spazi di decisione e di intervento rispetto al Governo. Solo così sarà possibile riaffermare l'*ordinarietà* della funzione legislativa del Parlamento e, per questa via, la centralità del suo ruolo.

Claudio De Fiore

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI,  
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Giovedì 19 Giugno 2014

Indagine conoscitiva su tutti gli aspetti relativi al fenomeno  
della decretazione d'urgenza:  
audizione di esperti

Francesco Saverio Marini

**Audizione sul decreto-legge**

Molteplici sono i possibili profili di approfondimento sul tema del decreto-legge molto ampio. Mi limito in questa sede ad approfondire tre aspetti: la questione, ancor oggi molto controversa, della qualificazione giuridica dell'atto, l'abuso dello strumento e il rafforzamento dei controlli.

Per comprendere la frequenza nel ricorso al decreto-legge o, in termini meno edulcorati, il suo abuso, occorre muovere dall'evoluzione della forma di governo parlamentare, che, negli anni più recenti, e non soltanto in Italia, si è connotata per un superamento del ruolo tradizionalmente esecutivo del Governo e per la trasformazione di quest'ultimo in un organo politicamente direttivo della maggioranza.

Diversi fattori hanno favorito questo processo: sicuramente la maggiore capacità decisionale e speditezza dell'azione governativa a fronte di trasformazioni sociali sempre più rapide, ma anche la capacità del Governo di rappresentare lo Stato nelle sedi europee o nell'attività di concertazione delle Regioni in un fase in cui si è assistito al doppio fenomeno della sovranazionalità e del decentramento. Un altro fattore è rappresentato dalla diffusione dei partiti di massa e dall'introduzione di sistemi elettorali maggioritari che hanno rafforzato la base parlamentare dei Governi e la loro stabilità. Infine, un ulteriore rafforzamento del c.d. "Esecutivo" è riconducibile – e le ultime elezioni europee sembrano confermarlo – a quel processo di

“personalizzazione” della politica, che ha comportato un’accentuazione della preminenza del ruolo istituzionale del Presidente del Consiglio.

Alla luce di queste premesse può dunque ritenersi che la relazione tra Governo e Parlamento non è più, come in un remoto passato, di tipo lineare (dal Parlamento-organo direttivo al Governo-organo esecutivo) ma circolare: il Governo dirige la propria maggioranza, definisce l’indirizzo politico, che il Parlamento approva, e ne cura l’attuazione successiva.

Una conferma di ciò può trarsi proprio dall’evoluzione del sistema delle fonti statali e dalla tendenza che in esso si riscontra ad uno spostamento del potere normativo di rango primario dal Parlamento al Governo. Tendenza che si è tradotta nell’incremento dei decreti legislativi accompagnati da principi e criteri direttivi sempre più indefiniti, nell’introduzione dei decreti legislativi correttivi o integrativi, nel ricorso ai regolamenti di delegificazione e, appunto, nell’abuso della decretazione d’urgenza. Pur rispondendo alla stessa logica — che è quella di realizzare uno spostamento del potere legislativo dal Parlamento al Governo — è proprio quest’ultimo lo strumento che, nella prassi, è stato utilizzato più di frequente dal Consiglio dei Ministri, in quanto risponde con maggiore tempestività e minori vincoli all’esigenza di realizzare con immediatezza il proprio indirizzo politico.

Quello che, tuttavia, spesso si dimentica è che il decreto-legge per la nostra Costituzione rappresenta un atto ontologicamente invalido, perché posto in essere da un organo, il Governo, che senza delegazione delle Camere non può esercitare potere normativo di rango primario. Secondo, infatti, la migliore interpretazione, l’art. 77 non regola il decreto-legge se non per la parte relativa agli effetti e, conseguentemente, alla sottrazione al controllo di costituzionalità sull’incompetenza dell’organo governativo. Esso disciplina, piuttosto, la legge di conversione: stabilisce, cioè, presupposti e limiti perché il Parlamento possa trasformare un atto posto in essere da un organo incompetente in un atto originariamente valido.

Molteplici sono gli argomenti a sostegno di questa tesi: dal primo comma dell’art. 77 che ribadisce il divieto per il Governo di adottare decreti aventi valore di legge ordinaria; al tenore letterale del secondo comma che non riconosce espressamente alcun potere al Governo; all’inciso, altrimenti incomprensibile, che fa riferimento alla responsabilità del Governo; alla perdita di efficacia sin dall’origine che anch’essa non può che giustificarsi se non in una prospettiva di

invalidità; e si potrebbe continuare. Del resto, la scelta del Costituente non può sorprendere, perché la dinamica della convalida dell'atto posto in essere da un soggetto privo di poteri non è così infrequente nel nostro ordinamento: basti pensare al funzionario di fatto o al *falsus procurator*. Fattispecie che attuano il principio generale di conservazione degli atti giuridici, il quale trova applicazione tanto nel diritto privato quanto nel diritto pubblico.

Se si muove da queste premesse possono cogliersi, per un verso, la significatività dello scostamento della prassi dal modello costituzionale; per altro verso, gli effetti della mancata osservanza dei presupposti di necessità e di urgenza del decreto-legge; per altro ancora, la rilevanza dei controlli sui limiti all'utilizzazione di tale fonte.

Sotto il primo profilo, l'origine invalida dell'atto e la connessa precarietà agli effetti giuridici ha indotto il Costituente a consentire la conversione solo di fronte a situazioni "straordinarie di necessità e di urgenza". Traducendo in termini più prosaici per il Costituente non si doveva ricorrere al decreto-legge "quasi mai". Basta il dato quantitativo per rendersi conto che tale limite non è mai stato osservato ed è palesemente violato anche in questa legislatura, nella quale addirittura la percentuale delle leggi di conversione rispetto al numero totale di leggi approvate arriva al 60 per cento: 24 leggi di conversione su un totale di 40. Ma i numeri non sono incoraggianti nemmeno nelle precedenti legislature: nella XVI 106 decreti su 391 leggi, nella XV 32 su 112, e così via.

Quanto agli effetti, occorre chiedersi se la mancanza della straordinaria necessità e urgenza si rifletta sulla legge di conversione ovvero se l'accertamento del presupposto consista in una mera valutazione politica rimessa alle Camere. Se si condividono le premesse e, dunque, si ritiene che l'art. 77, comma 2, regoli, principalmente, i presupposti e il procedimento della conversione, non può che accedersi alla prima alternativa, escludendo la sanabilità del vizio in sede parlamentare.

Sul punto, la Corte costituzionale, dopo aver per lungo tempo sostenuto il carattere eminentemente politico della valutazione del presupposto costituzionale, dalla sentenza n. 29 del 1995 ha invece ritenuto che vi sia spazio per un sindacato di legittimità almeno nei casi di sua "evidente mancanza" e che quest'ultima configuri anche un vizio *in procedendo* della legge di conversione. Precedente che trova conferma nella successiva giurisprudenza e che, nelle sentenze

n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, conduce alla dichiarazione di incostituzionalità di norme contenute in leggi di conversione per “difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d’urgenza”.

Questi precedenti rappresentano le premesse logiche per la successiva giurisprudenza costituzionale restrittiva, tanto sul potere di emendamento in sede di conversione, quanto sui limiti di oggetto della decretazione d’urgenza e della successiva conversione. La Corte, cioè, inizia a considerare la legge di conversione come una “legge a competenza tipica” o “legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge” e a valorizzare la semplificazione procedimentale di tale procedimento legislativo.

In questo senso si può leggere la recente sentenza n. 32 del 2014 sulla c.d. legge “Fini-Giovanardi”, nella quale la Corte, confermando un orientamento emerso nella sentenza n. 22 del 2012 sul c.d. “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”. Ma nella stessa prospettiva può inquadrarsi anche la sentenza n. 220 del 2013 che ha annullato le norme introdotte dalla decretazione d’urgenza sugli enti locali (poi confluite nella legge “Delrio”). In tale sentenza la Corte ha, infatti, 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 – sono parole della Corte – da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell’art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall’insorgere di casi straordinari di necessità e d’urgenza”.

Per riassumere, la giurisprudenza costituzionale negli ultimi 20 anni manifesta la tendenza ad un’estensione del sindacato sulla decretazione d’urgenza e sulle relative leggi di conversione, che va dalla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed 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.