effetti normativi della regolazione d'urgenza. Semplificando, mentre sono da ammettere regolamenti di esecuzione e di attuazione, che indirizzano all'amministrazione le istruzioni necessarie all'attuazione pratica o completano una disciplina già per sé produttiva di effetti, sono invece di dubbia legittimità costituzionale le norme di decreti-legge che autorizzano l'adozione di regolamenti di delegificazione. E ciò per un duplice profilo: i) perché le "norme generali regolatrici della materia" delegificata hanno un carattere di stabilità incompatibile con la natura provvisoria e precaria del decreto-legge; ii) perché lo schema della delegificazione (almeno secondo il modello dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988), prevede il differimento dell'effetto abrogativo alla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, e quindi postula lo slittamento nel tempo degli effetti normativi del decreto-legge, così dimostrando l'assenza dell'urgente necessità di provvedere.

Riepilogo delle regole desumibili dalla giurisprudenza costituzionale sul decreto-legge e sulla legge di conversione:

a) divieto di reiterazione dei decreti-legge (sent. n. 360/1996);

b) carenza dei presupposti di adozione come vizio *in procedendo* della legge di conversione (sent. n. 171/2007, 128/2008);

c) divieto di inserire nel medesimo decreto contenuti del tutto eterogenei e conseguente limite al ricorso a decreti-omnibus (sent. n. 171/2007, 128/2008, 22/2012, ord. 34/2013);

c.1) divieto di introdurre emendamenti alla legge di conversione di contenuto del tutto estraneo alla materia disciplinata con d.l. (sent. n. 22/2012);

c.2) Ammissibilità in linea di principio degli emendamenti ai disegni di legge di conversione recanti deleghe legislative, ma a condizione che siano omogenei rispetto ai contenuti del decreto-legge (sent. n. 237/2013 e 32/2014);

c.3) Ammissibilità, in linea di principio, di una delega approvata con voto di fiducia su un maxi-emendamento a un disegno di legge di conversione, sempre che il contenuto delle norme di delega sia omogeneo a quello del decreto-legge.

d. divieto di introdurre con d.l. riforme organiche e di sistema e obbligo per il d.l. di recare «misure di immediata applicazione» con conseguente divieto di introdurre disposizioni ad efficacia differita (sent. n. 220/2013);

Non è qui possibile porre in risalto gli elementi di perplessità che ha suscitato nella dottrina la giurisprudenza costituzionale sopra riportata[5]. Occorre piuttosto con essa fare i conti, tanto più che le impugnazioni di decreti-legge e di relative leggi di conversione da parte delle Regioni sono destinate ad aumentare, in seguito all'interpretazione "estensiva" del requisito dell'interesse a ricorrere regionale nel giudizio in via principale che la Corte costituzionale ha fatto propria a partire dalla sentenza n. 22 del 2012[6].

Nel paragrafo seguente cercheremo di porre in rilievo l'impatto di questa giurisprudenza sull'operato delle Camere, formulando proposte intese a ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza senza pregiudicare la complessiva funzionalità decisionale del Parlamento e del Governo.

3. Proposte di razionalizzazione della disciplina costituzionale e regolamentare della decretazione d'urgenza.

[5] Basterà in questa sede osservare che l'estensione alla legge di conversione del requisito dell'omogeneità, si fonda – a giudizio della Corte – sul presupposto che detta legge sia caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario. A ben vedere, però, questa peculiarità procedurale si risolve nella previsione espressa, nel solo regolamento del Senato, della "tagliola" o ghigliottina (praticata occasionalmente, in assenza di norma espressa, anche dalla Camera dei deputati), mentre nel Regolamento della Camera non si prevede neppure il contingentamento dei tempi (art. 154, comma 1). La diversità di procedura della legge di conversione rispetto alle altre leggi non deriva perciò da norme costituzionali, che neppure dispongono alcunché circa eventuali limiti di oggetto o di *ratio* della legge di conversione. E se è vero che l'art. 77 Cost. prevede la decadenza del decreto-legge decorsi sessanta giorni dalla sua emanazione, l'esigenza di completare l'esame e l'approvazione della legge di conversione in questo ristretto lasso temporale non si traduce formalmente in alcuna differenza di procedura rispetto alle leggi ordinarie, ma semmai in un'obbligazione politica per il Governo, che sarà indotto ad usare tutti gli strumenti a sua disposizione per giungere alla tempestiva approvazione della legge di conversione. Del resto la Corte stessa, nella sentenza n. 237 del 2013, riconosce che in sede di conversione dei decreti-legge possono essere introdotte deleghe legislative e che la procedura prevista per la legge di conversione assicura il rispetto della riserva di assemblea di cui all'art. 72, ultimo comma, Cost. Se dunque, nell'*iter legis* della legge di conversione «risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente, sia l'approvazione in aula» (così ancora la sent. n. 237 del 2013) si fatica a cogliere le specifiche esigenze garantistiche che giustificano – a giudizio della Corte – la tipizzazione costituzionale della legge di conversione (utili spunti in G. Serges, La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari, in www.consultaonline.it, 2012).

[6] Per un commento, si veda E. Lamarque, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in www.consultaonline.it, 2012

Si è detto in premessa che la previsione di limiti sempre più stringenti per il decreto-legge mette in sofferenza le relazioni Governo-Parlamento. E in effetti, il Governo è stretto dall'esigenza di intervenire tempestivamente e con misure di immediata efficacia (tanto più in una fase in cui il giudizio dei mercati finanziari sulla sostenibilità del nostro debito è strettamente condizionato alla rapidità decisionale del Governo), ma è pure tenuto a rispettare i limiti sostanziali e procedurali imposti dalla Corte costituzionale.

Il rispetto dell'obbligo di omogeneità e coerenza contenutistica tanto dei decreti legge, quanto della legge di conversione, in particolare, induce il Governo a spacchettare contenuti normativi un tempo inseriti in un unico decreto in plurimi, distinti provvedimenti di urgenza, ciascuno dei quali deve essere sottoposto alla conversione delle Camere. La riduzione quantitativa dei decreti *omnibus*, in sé positiva, si converte quindi in un incremento del numero complessivo dei decreti-legge, ciascuno dei quali attiva un separato procedimento di conversione, con l'effetto che i tempi parlamentari di trattazione dei provvedimenti urgenti del Governo si dilatano, anziché ridursi.

Insomma, non è azzardato prevedere che, in presenza di un sempre elevato "fabbisogno normativo" del sistema, o si dota il Governo degli strumenti necessari per compattare la propria maggioranza e giungere in tempi certi all'approvazione dei provvedimenti in agenda oppure questa pressione regolativa si scaricherà sul Parlamento, che sarà impegnato quasi esclusivamente nell'attività di conversione dei decreti-legge, e non necessariamente potrà assicurare un adeguato spazio allo sviluppo di una proficua dialettica parlamentare.

Quali allora i **rimedi possibili**?

I vincoli posti dalla giurisprudenza costituzionale all'adozione dei decreti-legge hanno contribuito a ricondurre il sistema delle fonti al dettato costituzionale, ma pongono problemi pratici che non possono essere efficacemente risolti senza ulteriori interventi di livello costituzionale e regolamentare (e senza una razionalizzazione della stessa forma di governo).

Il primo e più efficace rimedio che va in direzione di una riduzione dell'impatto complessivo della decretazione d'urgenza consiste nella riforma del bicameralismo perfetto. Questa, infatti, dovrebbe accelerare l'*iter legis* assicurando la prevalenza alla finale determinazione della Camera dei deputati sulla stragrande maggioranza, se non sulla totalità delle leggi, e quindi dovrebbe rendere meno "conveniente" per il Governo la strada dei provvedimenti urgenti.

Una seconda possibile modalità di intervento consiste nell'introdurre una disciplina restrittiva delle ipotesi di ricorso al decreto-legge, accompagnandola con la previsione di un **meccanismo di voto a data certa, senza limiti di materia**, sul modello di quello attualmente

inserito nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi il 31 marzo scorso[7]. In mancanza di questa "valvola di sfogo", di questo strumento alternativo al decreto-legge, l'Esecutivo soffrirebbe di un deficit di produzione normativa e sarebbe fatalmente costretto ad aumentare il ricorso – peraltro già frequente – alla questione di fiducia, con una compressione del dibattito parlamentare forse maggiore rispetto a quella che la giurisprudenza costituzionale sul decreto-legge intendeva scongiurare.

Con questa **indispensabile premessa**, possono essere illustrati alcuni possibili interventi, distinguendo fra le innovazioni di natura procedimentale e quelle di natura sostanziale e, nel loro ambito rispettivo, fra quelle che richiedono un intervento di livello costituzionale e quelle che possono essere introdotte in via regolamentare.

3.1. I correttivi procedimentali:

a) ***di livello costituzionale***

Quanto ai profili procedimentali della decretazione d'urgenza, si potrebbe:

1) **introdurre la previsione che il d.l. sia presentato alle Camere per la conversione *nel giorno stesso della emanazione***, come sostenuto dalla dottrina unanime e chiarito dalla Corte costituzionale in un *obiter dictum* della sentenza n. 22 del 2012.

Questo limitato intervento dovrebbe porre fine alla prassi di presentare il decreto-legge alle Camere nel giorno della sua pubblicazione in G.U. E' sempre più frequente che fra la delibera del d.-l. in Consiglio dei Ministri e la pubblicazione dello stesso in G.U. decorra un tempo non breve. In questo intervallo di tempo, ufficialmente destinato al coordinamento tecnico, si svolgono forme di negoziato intergovernative (rese manifeste dalla formula di approvazione "salvo intese") nonché fra Governo e Quirinale. In quest'ultimo caso, con il rischio che l'esito dell'accordo fra Esecutivo e capo dello Stato venga presentato alle Camere come un dato indisponibile, non aperto al confronto parlamentare, con conseguente ulteriore marginalizzazione delle opposizioni. La presentazione del decreto-legge alle Camere il giorno stesso dell'emanazione presidenziale porta il negoziato politico sul testo del decreto nella sede più congeniale.

[7] In base all'art. 72, comma sesto, del d.d.l. costituzionale in parola: «Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, comma terzo, sono ridotti della metà».

2) introdurre nell'art. 74 Cost, la previsione, secondo cui **il termine per la conversione in legge è prorogato di 30 giorni qualora il Presidente della Repubblica rinvii la legge di conversione alle Camere per una nuova deliberazione, ai sensi dell'art. 74, comma secondo, Cost.**

Il rinvio presidenziale, che la Costituzione configura come sospensivo, diventa un vero e proprio veto quando ha ad oggetto la legge di conversione perché esso, imponendo la riapprovazione della legge rinviata, causa di fatto la decadenza del decreto-legge. Ciò può indebitamente limitare l'esercizio della funzione di controllo presidenziale; e in effetti non sono mancati casi in cui il capo dello Stato ha rinunciato all'esercizio di questo suo potere, pur quando ne ricorrevano i presupposti costituzionali, per non ritardare l'entrata in vigore di discipline di grande rilievo economico e sociale. In queste occasioni[8], e limitandoci alla Presidenza attuale, Napolitano ha invitato il legislatore a prendere in considerazione «anche per via di revisione costituzionale»[9], l'ipotesi di introdurre un potere di rinvio parziale (almeno delle leggi di conversione) o di prevedere la rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione. La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 32 del 2014, ha alluso a un impedimento di fatto del Presidente «non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale», in riferimento all'impossibilità materiale del capo dello Stato di fare uso della facoltà di rinvio quando vi sia assoluta urgenza di convertire.
La soluzione prospettata, di rimessione in termini delle Camere, prevista nel disegno di legge costituzionale proposto dal governo Renzi e all'esame del Senato (AS 1429)[10] è **preferibile rispetto a quella del rinvio parziale**.
Occorre in primo luogo considerare che **il potere di rinvio parziale** (al quale corrisponde un **potere di promulgazione della legge di conversione per le parti "non rinviate"**, cioè non affette a giudizio insindacabile del Presidente della Repubblica da censure di legittimità o di merito costituzionale), non è coerente con i postulati della forma di governo parlamentare e con l'esclusione del capo dello Stato dai soggetti titolari della funzione legislativa. Valgono, a tale riguardo, gli argomenti che la Corte costituzionale ha svolto nella **sentenza n. 205 del 1996** con riferimento al potere di promulgazione parziale delle leggi attribuito al Presidente

[8] Il riferimento è in particolare al comunicato del 22 maggio 2010; alle lettere ai Presidenti delle Camere del 17 giugno 2008, del 9 aprile 2009 e del 22 febbraio 2011; alla lettera al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'interno e della giustizia del 15 luglio 2009.

[9] Lettera del 21 maggio 2010.

[10] Nell'art. 74 Cost. si dispone «Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni».

della Giunta regionale dall'art. 29 dello Statuto Sicilia[11] (con previsione che è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale e sulla quale è ragionevole prevedere un esito di incostituzionalità).

Come il Presidente della Regione siciliana, anche il capo dello Stato, nel caso gli fosse attribuito il potere di rinvio parziale, interferirebbe con l'esercizio della funzione legislativa, tanto da divenirne contitolare. Con la promulgazione della legge di conversione per le sole parti non censurate, infatti, egli disporrebbe di un potere di emendamento del tutto discrezionale, e sarebbe in condizione di scindere in più parti un atto normativo le cui disposizioni reciprocamente si condizionano, se non sul piano logico-normativo[12], certamente sul piano politico. L'arbitraria eliminazione di alcune disposizioni da un testo concepito come tutto unitario (e per questo approvato articolo per articolo e con votazione finale) potrebbe dunque far venire meno l'assetto di interessi che nella legge era stato ricomposto e che rappresentava il frutto della mediazione politica attorno alla quale si era coagulato il consenso maggioritario delle forze politiche. Tanto basta per concludere che spetta al Parlamento – che il testo di legge ha formato – il giudizio sull'opportunità politica della conservazione in vita delle disposizioni non censurate dal capo dello Stato in sede di rinvio della legge di conversione. Per essere compatibile con la nostra forma di governo e con l'esclusione del Presidente dalla Repubblica dai soggetti titolari della funzione legislativa, il potere di rinvio parziale del Presidente dovrebbe insomma essere "autorizzato" con apposita delibera delle Camere. Il rimedio – giustificato in ragione dell'urgenza di far entrare in vigore disposizioni indifferibili – sarebbe quindi peggiore del male.

Può infine ricordarsi, in prospettiva comparata, che la **Corte Suprema degli Stati Uniti**, nel caso ***Clinton vs. City of New York*, 524 U.S., 417 ss.**, ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di una legge che assegnava al Presidente un potere di veto selettivo** (*Line Item Veto*) il quale gli consentiva di non promulgare – e quindi non immettere nell'ordinamento giuridico – disposizioni di spesa non rispondenti alle esigenze

[11] Per un commento alla sentenza, se si vuole, G. Scaccia, *Promulgazione parziale e procedimento di controllo delle leggi siciliane: riflessioni in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 205 del 1996*, in *Giur. it.*, 1997, IV, 1, 3 ss..

[12] Sulla inscindibilità della legge dal punto di vista giuridico e logico, v. *ex multis* G. Chevallard, *La posizione del Presidente della Giunta* regionale, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 892 ss.; G. Azzariti, *Il controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali nel disegno costituzionale e nella sua attuazione pratica*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 796; ss.; G. Silvestri, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana*, in *Nomos*, 1991, 84, il quale, con riferimento al potere di promulgazione parziale del Presidente della Giunta regionale siciliana, denuncia lo «spostamento della funzione legislativa negativa dall'Assemblea all'esecutivo, sotto la copertura della responsabilità politica, sulla base dell'urgenza di far acquistare efficacia alla legge approvata nelle parti non contestate».

dell'equilibrio di bilancio (tema quanto mai attuale in Italia, alla luce della recente introduzione in Costituzione del vincolo del "pareggio" con legge cost. n. 1 del 2012). In quella occasione, la Corte Suprema ha negato al Presidente il potere di promulgazione parziale «*Although the Constitution expressly authorizes the President to play a role in the process of enacting statutes*», ritenendo che esso avrebbe alterato le relazioni costituzionali fra esecutivo e legislativo e quindi pregiudicato l'equilibrio fra i poteri.

La previsione di un rinvio presidenziale parziale sulla legge di conversione sembra, alla luce di quanto osservato, quantomeno sconsigliabile.

3) **porre il divieto espresso di reiterazione del decreto-legge (così da recepire il *dictum* della sentenza n. 360 del 1996), e stabilire che il vizio procedurale consistente nella reiterazione si trasmette alla legge di conversione e non può da questa essere sanato.**

Attualmente il **ricorso alla reiterazione non è del tutto precluso**: si ammette difatti che il Governo possa intervenire sulla materia in modo identico a quanto fatto con il decreto-legge decaduto quando il nuovo provvedimento d'urgenza risulti fondato su *autonomi, straordinari motivi di necessità e di urgenza*, che non potranno, comunque, essere ricondotti alla sola circostanza del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto (così sent. n. 398 del 1998). E in effetti, la reiterazione, pur dopo la sent. n. 360 del 1996, non è del tutto scomparsa. L'esempio più recente è costituito dal decreto n. 126 del 2013 ("Salva Roma"), bloccato in prima battuta dal capo dello Stato[13] e per questo lasciato decadere dal Governo ma riadottato, con sostanziale riproduzione dei suoi contenuti normativi, lo stesso giorno di decadenza (Salva Roma 2) e di seguito nuovamente reiterato, *pro parte*, in un decreto (Salva Roma 3) all'esame delle Camere per la conversione.

La proposta di introdurre un espresso divieto di reiterazione e di far rifluire il vizio procedurale della reiterazione nella legge di conversione mira ad evitare il ricorso a tecniche elusive di questo divieto, che potrebbero motivare rilievi da parte del Presidente della Repubblica (in sede di emanazione del decreto o di promulgazione della legge di conversione) e cadere sotto la scure della Corte costituzionale.

***b) I correttivi di livello regolamentare*:**

[13] Si veda la lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti della Camera e del Senato.

I regolamenti di Camera e Senato disciplinano diversamente l'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione, specie con riguardo ai criteri di ammissibilità degli emendamenti (1) e ai tempi di approvazione di detta legge (2).

1) Quanto ai primi, **l'art. 96-bis, comma 7, R.C.** prevede un **filtro presidenziale più stringente**: sono infatti dichiarati inammissibili gli emendamenti al d.d.l. di conversione non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge[14]. Inoltre al Presidente devono essere sottoposte tutte le questioni di ammissibilità insorte nel corso dell'esame in sede referente dei d.d.l. di conversione, con conseguente divieto di votare in Commissione emendamenti di cui appaia dubbia l'ammissibilità[15]. Nella prassi, si considerano come altrettante **ipotesi di inammissibilità degli emendamenti i limiti di oggetto posti al decreto-legge nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988**. Il più rilevante effetto di questa giurisprudenza parlamentare sta nel considerare normalmente inammissibili, alla Camera, emendamenti recanti deleghe legislative. Il controllo presidenziale, già severo, si è ulteriormente rafforzato a seguito della giurisprudenza costituzionale sopra ricordata sull'obbligo di omogeneità del decreto-legge e della relativa legge di conversione.

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'art. 97 Reg., secondo cui sono **improponibili gli emendamenti «estranei all'oggetto della discussione»**. Il controllo di ammissibilità è quindi, per prassi consolidata, più *relaxed*, in particolare per quanto riguarda la votazione di emendamenti recanti norme di delega, che sono solitamente considerati ammissibili (al contrario della Camera).

Le evidenziate differenze di disciplina fra Camera e Senato si sono in parte attenuate nella prassi.

In primo luogo, l'art. 78, comma 6, del Reg. Senato, il quale prevede che gli emendamenti ai disegni di legge di conversione «proposti in Commissione e da questa fatti propri» non entrano a comporre il testo del decreto da sottoporre all'Assemblea, ma «debbono essere

[14] Secondo la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, la materia «deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo».

[15] In tal senso la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997.

presentati come tali all'Assemblea» è stato interpretato nel senso che esso esprime l'esigenza di un particolare rigore nell'ammissibilità degli emendamenti[16].

In secondo luogo, l'imporsi dell'omogeneità come criterio di legittimità costituzionale del decreto-legge e della legge di conversione ha indotto la Commissione Affari costituzionali (seduta del 9 luglio 2013) e 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 d.d.l. 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, restano delle diversità che converrebbe rimuovere del tutto, **uniformando la disciplina dell'ammissibilità degli emendamenti ai d.d.l. di conversione al modello seguito alla Camera**. Basterebbe al riguardo **introdurre anche nel regolamento del Senato una disposizione analoga all'art. 96-bis comma 7 Reg. Camera**.

Va infine considerato che la **prassi finora seguita alla Camera di considerare inammissibili gli emendamenti che introducono deleghe legislative nell'ambito di disegni di legge di conversione potrebbe essere rivista alla luce della sopra ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013**. Questa pronuncia ha infatti considerato legittimo, in linea di principio, l'inserimento di una delega nel corpo di una legge di conversione, a patto che il suo contenuto sia omogeneo a quello del decreto-legge. Ne deriva che emendamenti al d.d.l. di conversione recanti deleghe, a giudizio della Corte, non sono sempre e comunque estranei ("non strettamente attinenti", secondo il lessico del regolamento Camera) all'oggetto del decreto, come invece presuppone la prassi parlamentare sopra ricordata.

2) quanto all'approvazione delle leggi di conversione, nel Regolamento della Camera non vi sono disposizioni specificamente dirette ad assicurare il rispetto dei tempi indicati nell'art. 77

[16] Cfr. la pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984 e nella circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997.

Cost. Non vi è una norma espressa che faccia operare – come al Senato – la "tagliola" o ghigliottina e neppure è previsto il contingentamento dei tempi (art. 154, comma 1, R.C.). Il che spiega il frequente ricorso del Governo alla questione di fiducia in questo ramo del Parlamento. Diversamente, il regolamento del Senato prevede la tecnica della tagliola, che garantisce tempi certi al Governo, non rendendo necessaria la posizione della questione di fiducia. **Per razionalizzare il procedimento, evitando che la posizione della fiducia diventi prassi ordinaria, con correlativa limitazione del dibattito parlamentare, sarebbe consigliabile formalizzare anche nel regolamento della Camera il meccanismo della tagliola.**

Con specifico riferimento al Regolamento della Camera, il controllo di ammissibilità sugli emendamenti potrebbe essere ulteriormente rinsaldato rendendo **vincolante il parere del Comitato della legislazione** attualmente **previsto nell'art. 96-bis, comma 1**, come meramente obbligatorio. In un organismo formato su base paritaria, e quindi sottratto alle logiche politiche della regola di maggioranza, la previsione di un parere vincolante circa gli emendamenti da espungere per la loro estraneità dal d.d.l. di conversione potrebbe rafforzare il controllo endoprocedimentale sul d.l., rendendo tra l'altro più agevole il superamento del vaglio svolto in sede di emanazione dal Presidente della Repubblica, che, specie nell'ultima Presidenza, si è fatto particolarmente penetrante[17].

3.2. I correttivi di ordine sostanziale: per una ridefinizione costituzionale dei limiti di oggetto del decreto-legge.

Da un punto di vista teorico-generale «il contenuto normativo del decreto può dirsi praticamente illimitato», essendo questa l'unica fonte disponibile per affrontare casi di emergenza e di necessità straordinaria meno drammatici di quelli – di cui all'art. 78 Cost. – che hanno per presupposto la dichiarazione dello stato di guerra.

Se si passa però dal piano astrattamente teorico a quello positivo, e quindi politico, i limiti di oggetto del decreto possono essere definiti in modo puntuale in Costituzione, recependo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale

[17] Nel senso di una dilatazione dei poteri di controllo presidenziali la dottrina è concorde. Notazioni statistiche e considerazioni di sistema sull'evoluzione del controllo presidenziale sulle leggi e sugli atti con forza di legge in D. Galliani, *Il capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011; I. Pellizzone, *Contributo allo studio del rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. Baldassarre - G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2012.

E' anzitutto **sconsigliabile introdurre limiti di materia**. La nozione di necessità è infatti logicamente incompatibile con una delimitazione per materia, non essendo prefigurabili gli ambiti nei quali si determineranno le imprevedibili esigenze di intervento regolativo. Non è un caso, del resto, che le cosiddette competenze di necessità (*Bedarfkompetenzen*), là dove sono espressamente riconosciute, hanno lo specifico fine di far venire meno una rigida ripartizione per materia della funzione legislativa e di consentire all'ente centrale di far valere interessi unificanti "fuori materia". E' consigliabile, quindi, rinunciare a enumerazioni di materie che si presterebbero alle più ampie controversie in sede applicativa e individuare i limiti secondo un criterio più "oggettivo", che faccia riferimento al tipo di intervento normativo, al tipo di disciplina che si vuole introdurre, indipendentemente dalla materia sulla quale essa insiste.

I limiti di oggetto della decretazione d'urgenza sono attualmente indicati nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, che vieta al decreto-legge, in particolare:

- di conferire deleghe legislative (lett. a);
- di provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, Cost. (lett. b);
- di rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere (lett. c) ;
- di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti (lett. d);
- di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento (lett. e)

Da tempo, nel dibattito dottrinario, si è affacciata la tesi che alla legge n. 400 si debba riconoscere il rango di norma sostanzialmente costituzionale, enunciativa di limiti di legittimità ulteriori rispetto a quelli previsti nell'art. 77 Cost.[18] Questa posizione teorica è stata posta a base del messaggio del 29 marzo 2002 con il quale il Presidente della Repubblica Ciampi, ai sensi dell'art. 74, primo comma, della Costituzione, ha rinviato alle Camere la

[18] F. Modugno, *Validità (dir.cost.)*, in *Enc.giur.*, XLVI, Milano, 1993, 61 ss., nonché F. Modugno-A.Celotto, *Rimedi all'abuso del decreto legge*, in *Giur.cost.*, 1994, 3249 ss.; R.Tarchi, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1997, 958 ss.).

legge di conversione del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4. Nel denunciare la disomogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione rispetto al testo originario del decreto, il Capo dello Stato ha, infatti, assunto a norma di riferimento del suo vaglio preliminare **l'art. 15, comma 3, della legge n. 400**, il quale **dispone che i decreti debbano contenere «misure di immediata applicazione» e che il loro contenuto debba essere «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»** e ha concluso rilevando che la legge n. 400, «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».

Alla tesi in discorso, che è restata peraltro largamente minoritaria in dottrina, non ha inizialmente aderito la Corte costituzionale, che, nella sent. n. 391 del 1995, ha considerato «sprovvista della forza costituzionale» la previsione all'art. 15, comma 3 (sebbene nella sent. n. 196 del 2004 la medesima Corte costituzionale ne abbia riconosciuto l'opportunità), e che comunque in diverse occasioni ha negato come una legge ordinaria, quale è formalmente la legge n. 400, possa imporre al decreto-legge condizioni di legittimità ulteriori rispetto a quelle costituzionalmente prescritti (v. ad esempio sent. nn. 314 e 343 del 1990). Come si è detto però questa giurisprudenza è stata superata dalle **sent. n. 22 del 2012 e 220 del 2013, che hanno letto il predetto comma 3 dell'art. 15 come norma ricognitiva di un principio costituzionale**.

Opportuna appare, pertanto, l'introduzione nel testo dell'art. 77 Cost. di questa previsione.

E' questa la scelta compiuta dal **d.d.l. costituzionale del Governo Renzi, che inserisce nell'art. 77 un comma a tenore del quale «I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»**.

Il vincolo dell'omogeneità viene in questo modo inserito direttamente in Costituzione e può uniformemente applicarsi a Camera e Senato. Anche in assenza di una modifica regolamentare che estenda al Senato il controllo presidenziale di ammissibilità degli emendamenti già previsto alla Camera, il Presidente del Senato sarebbe quindi in condizione, a revisione approvata, di svolgere un controllo preventivo sugli emendamenti di forza analoga a quello esercitato dal Presidente della Camera.

Pressoché tutte le proposte di revisione costituzionale della disciplina della decretazione d'urgenza presentate negli ultimi anni concordano sulla necessità di inserire direttamente in Costituzione i limiti di oggetto indicati nella legge n. 400 del 1988, poco sopra ricordati.

Questa è la strada intrapresa anche dal d.d.l. costituzionale presentato dal Governo Renzi.

In esso si prevede, segnatamente, che:

«Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge:

- **disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, comma quarto;**
- **reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi;**
- **ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento».**

Questi limiti sono, in realtà, già oggi riconducibili in via diretta a norme costituzionali:

- il primo è ricognitivo della previsione, nell'ultimo comma dell'art. 72 Cost., di una riserva di assemblea per le leggi in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, e rinvia a sua volta alle specifiche riserve di legge formale di cui agli art. 76, 80, 81 Cost.;
- il secondo si trae, per la prima parte (divieto di reiterazione), dalla sentenza n. 360/1996, che – come si è osservato – ha sancito l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei d.-l., siano essi stati formalmente bocciati dalle Camere, siano essi semplicemente decaduti per mancata conversione; per la seconda parte dall'ultimo comma dell'art. 77 Cost., che affida inequivocamente alle «Camere» la regolazione con legge dei rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti;
- il terzo è riferibile agli artt. 136 e 137, terzo comma, Cost. Dal combinato disposto di queste previsioni si trae infatti la massima che il legislatore non può reintrodurre nell'ordinamento norme dichiarate illegittime, salvo che la reintroduzione non valga semplicemente a sanare vizi procedurali, perché ciò si risolverebbe in una violazione del divieto di impugnare le sentenze della Corte costituzionale e in una palese elusione della *ratio* del controllo di costituzionalità delle leggi.

E' però da condividere la scelta di renderli espliciti per eliminare ogni possibile incertezza.

Ai vincoli finora indicati si potrebbero utilmente aggiungere quelli seguenti:

1. divieto di enunciare principi fondamentali della legislazione statale in materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e di dettare le norme generali sull'istruzione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. n) Cost.

La Corte ha espresso questo divieto – limitatamente ai principi della legislazione concorrente – nella sentenza n. 303 del 2003, ma successivamente lo ha relativizzato nella sentenza n. 196 del 2004. Un'interpretazione rigorosa del dettato costituzionale consiglia di reintrodurre il vincolo. Fra posizione di *principi fondamentali* di una materia e decretazione d'urgenza sembra infatti sussistere un'incompatibilità logica. Un provvedimento provvisorio non può, per definizione, contenere disposizioni "fondamentali" dirette ad orientare l'esercizio della funzione legislativa concorrente e destinate a fungere da norme parametro rispetto alle leggi regionali di dettaglio. Analogo discorso va fatto per le "norme generali" sull'istruzione, che definiscono la disciplina statale uniforme in materia.

In caso di approvazione del disegno di legge costituzionale del Governo Renzi, il divieto dovrebbe ovviamente estendersi alle norme generali nelle materie di cui alle lettere g), m), s), u) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

2. divieto di disporre in materia elettorale, limitatamente ai profili attinenti alla formula di voto (cioè al meccanismo di traduzione dei voti in seggi).

La dottrina italiana che ha indagato i sistemi elettorali distingue la "formula" dal "sistema" elettorale[19]. La prima consiste nei modelli matematici che consentono di tradurre le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale in seggi all'interno di organi elettivi. Il secondo esprime, più comprensivamente, le regole che presiedono allo svolgimento del procedimento elettorale e, dunque, riguarda – accanto al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (la "formula") – anche altri elementi tecnici rilevanti per le procedure di voto. **Il ricorso al decreto-legge dovrebbe essere ammesso per la disciplina di tutti quei profili che non attengono alla formula elettorale**, ma alla legislazione elettorale "di contorno" (a titolo puramente esemplificativo, le modalità di presentazione delle liste, la struttura grafica della scheda elettorale, le regole sull'informazione politica, la campagna elettorale, la propaganda, le forme di rimborso del finanziamento dei partiti e dei movimenti politici). Le dimensioni dei

[19] Per tutti, v. D. Fisichella, *Sistemi elettorali*, in Enc. Dir., XIV, Milano, 1965; e più di recente M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008.

collegi, per la loro possibile diretta incidenza sugli esiti del voto, dovrebbero invece essere ricondotti a una nozione lata di "formula elettorale".

3. divieto di autorizzare il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Le ragioni sono state già in precedenza illustrate, nel paragrafo 2, lett. d.

4. divieto di istituire nuovi tributi e di prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti.

Si tratterebbe in questo caso di **costituzionalizzare il principio** espresso nell'art. 5 della **legge n. 212 del 2000** ("Statuto dei diritti del contribuente"), che recita: «Non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti». Un'amministrazione finanziaria perennemente in affanno come la nostra potrebbe trovare difficoltà a rispettare questa previsione. E tuttavia non può non notarsi che il recupero quanto mai necessario di una relazione di fiducia tra Fisco e contribuenti deve far leva anche su una rinnovata attenzione del legislatore per la stabilità e certezza del diritto tributario.

Il divieto di introdurre riforme di carattere ordinamentale, che pure si ricava dalla giurisprudenza costituzionale, e in particolare dalla sopra richiamata sentenza n. 220 del 2013, **potrebbe essere fonte di controversie interpretative** e anzi realizzare effetti contrari a quelli auspicati di riduzione dell'area di intervento della decretazione d'urgenza. Qualora una formula del genere fosse esplicitata nel testo dell'art. 77, non mancherebbe infatti chi la leggerebbe *a contrario*, nel senso cioè che tutte le riforme non aventi carattere "ordinamentale" possano essere introdotte in forma di decreto-legge. Converrebbe quindi sul punto restare silenti, per lasciare alla Corte costituzionale margini più larghi di apprezzamento discrezionale.

Riepilogando le modifiche proposte, l'art. 77 Cost. (quale risultante dalla integrazione della proposta del Governo Renzi) potrebbe essere così riformulato:

Art. 77

I. Il Governo non può, senza delegazione della Camera dei deputati, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria

II. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve nel giorno stesso dell'emanazione, presentarli per la conversione alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

III. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La Camera dei deputati può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

IV. Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge:

- **disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, comma quarto;**
- **reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi;**
- **ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento;**
- **enunciare principi fondamentali della legislazione statale in materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;**
- **porre le norme generali in materia di istruzione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. n);**
- **istituire nuovi tributi e prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti;**
- **disporre in materia elettorale, limitatamente ai profili attinenti alla formula di voto;**
- **autorizzare il Governo ad adottare regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**

V. I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

VI. L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato delle Autonomie entro trenta giorni dalla loro presentazione alla