

sono naturalmente prevedibili, perché destinate al finanziamento della spesa pubblica ordinaria.

In questo rapporto che evoca anche un altro principio fondamentale, quello dell'affidamento e della prevedibilità del prelievo, c'è lo spartiacque fra il decreto-legge che può essere anche consentito e ammesso in materia tributaria e quello che invece non lo è per carenza dei presupposti legittimanti il suo utilizzo, appunto quelli di cui all'articolo 77 della Costituzione.

La riforma costituzionale però ci offre oggi un nuovo scenario: nel momento in cui richiama l'utilizzo dei decreti-legge per quelle norme di carattere provvedimento, ci fa comprendere come si possa tornare alla lettura data dalla stessa Assemblea Costituente, cioè un utilizzo dei decreti-legge per intervenire su materie come manovra sulle aliquote e tariffe, cioè quelle che incidono direttamente sul gettito e che possono essere — queste sì — giustificate da esigenze finanziarie di natura imprevedibile.

Pertanto, già una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la n. 1088 del 2001, avvertiva questa prospettiva di utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, facendo riferimento a emergenze valutarie e tributarie.

In questa prospettiva si muove anche lo Statuto del contribuente, la legge 27 luglio 2000, n. 212, norma che ha natura di legge ordinaria, ma è anche dotata di un criterio di fissità previsto dall'articolo 1 e che rende (qui gli amici costituzionalisti potranno correggermi) rinforzata questa legge dello Stato, una legge che quindi si autoqualifica come espressione dei principi generali dell'ordinamento e che non può essere modificata se non da una legge ordinaria.

L'articolo 4 dello Statuto del contribuente, la citata legge n. 212 del 2000, prevede che attraverso decreti-legge non si possano istituire nuovi tributi (in passato questo è accaduto e talvolta accade ancora) e soprattutto non si possano definire

in senso ampliativo le categorie soggettive dei tributi, non si possa estendere la soggettività ad altri soggetti.

Lo Statuto del contribuente è una norma ordinaria, che però ha questa clausola di fissità, che probabilmente, anche sul piano della lettura che ne è stata data nella prima fase applicativa, è condizionante rispetto alla produzione normativa futura, sia attraverso gli strumenti della legislazione ordinaria che attraverso l'utilizzo dei decreti-legge.

Pur non implicando questi limiti anche un effetto invalidante sotto il profilo della costituzionalità delle norme, perché si tratta di una legge ordinaria, possono concorrere alla definizione della lettura dei requisiti previsti anche dal nuovo articolo 77 della Costituzione. Non ricorrono casi straordinari di necessità e urgenza quando occorre immaginare un nuovo tributo, che deve basarsi sul consenso, come richiede l'articolo 23 della nostra Costituzione.

Anche il professor Lupo evocava questo scenario nel momento in cui, richiamando l'indicazione dell'Unione europea, evidenziava come la mancanza di consenso e la carenza di una partecipazione nell'*iter* formativo del decreto-legge costituiscano indubbiamente un *vulnus* pesante.

Nel momento in cui con la riforma costituzionale si individuano gli strumenti della decretazione d'urgenza confinandoli ad ambiti più circoscritti, evitando questo fenomeno deteriorante dei decreti-legge *omnibus*, all'interno del quale sono collocate norme tributarie sparse, o nel momento in cui si richiamano le leggi provvedimento che hanno un impatto anche di carattere finanziario, si può probabilmente individuare anche una chiave di lettura dei requisiti legittimanti il decreto, vale a dire i casi straordinari di necessità e urgenza, cioè appunto esigenze finanziarie imprevedibili, che come tali possono trovare origine in situazioni particolarmente gravi.

La limitazione è quindi nel presupposto rispetto all'utilizzo del decreto-legge. In questa prospettiva anche il principio di equilibrio finanziario, che la

sentenza n. 10 del 2015 evoca per inibire l'effetto retroattivo della sentenza della Corte Costituzionale, può trovare una sua collocazione, risponde a una finalità forte perché si colloca all'interno di un'esigenza finanziaria spinta, che paralizza questo effetto delle sentenze della Corte Costituzionale; si tratta di un tema sicuramente delicato.

Dalla lettura dei testi delle origini, cioè dell'Assemblea Costituente, ma soprattutto dall'evoluzione normativa e da ultimo anche dalla riforma costituzionale in corso di discussione la limitazione all'uso del decreto-legge in materia fiscale è una conseguenza inevitabile nel momento in cui i requisiti attualmente previsti vengono intesi secondo il loro significato più autentico, cioè di circoscrivere l'utilizzo di decreti-legge in materia tributaria ai casi e alle situazioni imprevedibili sotto il profilo delle esigenze finanziarie, e giammai per istituire tributi, definire l'assetto di quelli esistenti o anche ampliarne le fattispecie in senso sia soggettivo che oggettivo.

PRESIDENTE. Lei, professore, ritengo che dica «giammai» per accelerare percorsi normativi che potrebbero essere diversi, un po' come l'articolo 700 del Codice di procedura civile.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ENZO LATTUCA. Una considerazione veloce da sottoporre ai nostri esperti. L'articolo 77 della Costituzione definisce indubbiamente il decreto-legge come una corsia di emergenza rispetto al procedimento ordinario e, come evidenziato dal professor Lupo, il fatto che negli ultimi vent'anni il procedimento ordinario non sia stato nella maggior parte dei casi in grado di rispondere alle esigenze delle mutate condizioni politiche ha fatto sì che questa corsia di emergenza venisse percorsa non solo dai mezzi di emergenza, ma anche da mezzi ordinari che ne hanno approfittato.

È ovvio che la riforma della seconda parte della Costituzione cerca di agire

soprattutto sul procedimento ordinario, che viene comunque condizionato dal superamento del bicameralismo paritario che oggi è la caratteristica principale del nostro procedimento, e viene ancora una volta agevolato dall'articolo 12 del testo della riforma, che prevede i procedimenti a data fissa su presentazione dei disegni di legge governativi.

Di fronte a queste soluzioni, sulle quali credo che i regolamenti parlamentari debbano mettere ancora qualche patto e qualche limite procedurale per evitare che dall'abuso della decretazione d'urgenza si passi all'abuso dell'utilizzo della corsia preferenziale per il Governo, al netto di queste modifiche che agiscono sul procedimento ordinario trovo che la decretazione d'urgenza debba tornare nell'alveo della straordinarietà e della vera urgenza.

Sono quindi rimasto perplesso nell'ascoltare le considerazioni della professoressa Cerrina Feroni, perché non capisco come si possa avere un sistema che da un lato agevola molto e comprime l'iniziativa parlamentare nel procedimento ordinario, e dall'altro consente grande margine sull'utilizzo della decretazione d'urgenza, mentre concordo con la considerazione generale secondo cui in questa riforma della seconda parte della Costituzione noi passiamo dalla summa di disposizioni generali al concreto, triste constatazione di cui tutti siamo consapevoli.

Una domanda specifica riguarda l'articolo 16 del testo della riforma che riscrive l'articolo 77 della Costituzione, nel quale si fa esplicito divieto di emanazione di decreti-legge in materia elettorale, «con l'esclusione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni». Questa è la definizione che abbiamo introdotto in questa Commissione.

Vorrei chiedere il parere dei nostri esperti sulla portata di questa esclusione del divieto di decretazione in materia elettorale.

PRESIDENTE. Mi corre l'obbligo di dire che quando abbiamo affrontato questo tema in Commissione abbiamo legato la parola «organizzazione» anche allo svolgimento delle elezioni. Se vuole rileggere questo passaggio...

ENZO LATTUCA. «Disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni».

PRESIDENTE. È la parola «organizzazione» che fa da catalizzatore delle altre due specificazioni: volevo chiarirlo per evitare equivoci o infingimenti. Ogni parola è costata qualche stilla di sangue cerebrale. Il collega Fiano, in qualità di relatore, ricorderà come ci siamo impegnati su questo punto, per individuare una soluzione che non desse adito a equivoci.

Ribadisco l'invito a concentrare le domande.

ROCCO BUTTIGLIONE. Grazie, presidente. Tenterò di attenermi religiosamente alle sue istruzioni. Il professor Lupo ha detto che il sistema ha funzionato fino al 1992. Perché ha smesso di funzionare dopo il 1992? Faccio due ipotesi. La prima è che il sistema 1976-1992 è fatto per funzionare con il consenso di maggioranza e opposizione ed è incompatibile con il bipolarismo.

L'altra ipotesi è che abbiamo un drammatico aumento della produzione legislativa. Ferrara diceva che la legge era una norma generale e astratta e il provvedimento amministrativo era puntuale e concreto. Abbiamo molte leggi puntuali e concrete, e quando aumenta la richiesta di legificazione, essendo comunque ridotte le capacità di legificazione, il Governo deve ricorrere ai decreti d'urgenza per riuscire a realizzare il suo programma. Non dovremmo legare questo al problema non sufficientemente considerato della delegificazione.

Seconda domanda. Lei, professor Lupo, ha accennato al tema dei regolamenti, ha fatto alcuni esempi, ma non crede che se ci fosse un accordo interistituzionale Camera e Senato che decidesse che i prov-

vedimenti che arrivano da una Camera nell'altra vanno direttamente in Commissione redigente, salvo che una quota sufficientemente elevata di membri della Commissione o di membri dell'Assemblea chieda il contrario, questo potrebbe avere un forte impatto sul decongestionamento? Delegificazione da un lato, e dall'altro l'uso dello strumento del regolamento. La mia posizione personale è che, se avessimo fatto una buona riforma regolamentare, forse non avremmo avuto bisogno di una riforma costituzionale.

Ci sarebbero molte cose da dire, ma mi fermo qui.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la loro replica.

ANTONIO FELICE URICCHIO, *Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari*. Credo che le domande riguardino maggiormente i miei colleghi, ma mi ha molto interessato la domanda dell'onorevole Buttiglione che ha riguardato la fase temporale fino al 1992 e dopo il 1992.

È evidente che nel rapporto fra legislazione ordinaria e decretazione d'urgenza si innestano anche altri temi sullo sfondo, come il Parlamento forte e il Governo debole: cosa produce più decreti-legge? Può darsi che un Governo forte imponga un utilizzo spinto del decreto-legge oppure al contrario un Governo debole che non riesce a utilizzare gli strumenti della produzione normativa ordinaria e ricorre allo strumento del decreto-legge. Forse questa seconda tesi è quella che meglio si adatta a scenari più complessivi.

Resta il tema forte della delegificazione e di un utilizzo sempre più spinto di leggi provvedimento, che intervengono anche con riferimento ad ambiti che potrebbero essere devoluti alla produzione normativa secondaria, e credo che questa sia anche la linea sulla quale necessariamente muoversi anche nel prossimo futuro.

NICOLA LUPO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma*. Grazie delle do-

mande. Rispetto alla considerazione dell'onorevole Lattuca sono d'accordo, la linea è quella che individuava e personalmente mi vede anche favorevole a limitare la decretazione d'urgenza, quindi su questo punto non aggiungerei nulla.

Sul tema invece della formulazione che consente l'interventi dei decreti-legge per disciplinare l'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, vista da lontano (confesso di non aver seguito tutti i dibattiti) questa precisazione nel testo modificato dell'articolo 77 della Costituzione mi sembra una manifestazione di *realpolitik*: nel senso che nel momento in cui si è trattato di andare a recuperare i vecchi limiti della legge n. 400 del 1988 si è preso atto del fatto che in materia elettorale erano stati emanati in passato alcuni decreti-legge e immagino che la valutazione politica sia stata positiva, nel senso che tutto sommato è stato considerato positivamente che con decreti-legge si sia potuto spostare la data di qualche adempimento preelettorale o affrontare questioni similari, vale a dire piccoli aspetti incidenti sull'organizzazione del procedimento elettorale che ha avuto senso fare con decreto-legge.

L'ipotesi formulata da alcuni illustri colleghi e spalleggiata in qualche sede istituzionale di una legge elettorale approvata con decreto-legge a me pareva una cosa delirante sul piano del sistema, e credo che questa norma vada in questo senso, nel momento in cui cerca di individuare alcuni margini di ammissibilità di un intervento con decretazione d'urgenza in materia elettorale e lo fa con grande accortezza, quindi personalmente lo trovo un punto di equilibrio assolutamente sensato.

Per quanto mi riguarda, onorevole Buttiglione, non nascondo l'importanza della delegificazione, un tema a cui mi sono dedicato abbastanza a lungo, però ho la sensazione che non sia quello il nodo e che la risposta risieda più nella prima ipotesi che lei avanzava: nel senso che il procedimento legislativo in Italia all'indomani della Costituente si è strutturato

secondo certi equilibri, ai sensi dei quali la legislazione per andare avanti aveva bisogno di un ampio consenso. Questo ampio consenso si aveva anzitutto in Commissione in sede deliberante e si poteva avere anche per effetto (aggiungerei qui un elemento rispetto all'ipotesi avanzata dall'onorevole Buttiglione) della disponibilità della risorsa finanziaria. Non a caso il 1992 è anche l'anno del trattato di Maastricht. Finché c'era la risorsa finanziaria, la sede legislativa si poteva « comprare », perché non si aveva alcun problema ad approvare qualche emendamento settoriale in più con un margine di risorsa finanziaria disponibile.

Nel momento in cui il sistema politico è cambiato in maniera drastica, la risorsa finanziaria non è stata più disponibile, ma è diventata un vincolo, è venuto meno sostanzialmente il voto segreto, altro elemento essenziale ai fini dell'equilibrio del sistema, e quel procedimento non ha più funzionato.

Consentitemi di dire che qui c'è una responsabilità delle Camere, che non hanno avuto la capacità di delineare, nei loro regolamenti, un procedimento legislativo adeguato al nuovo sistema. Tutto sommato, il sistema dei decreti-legge era accettabile, seppur con le sue deformazioni, in quanto consentiva e consente ancora al Parlamento di emendare, di intervenire, di rivedere il testo in sede di conversione: non emargina il Parlamento, ma, come ho cercato di affermare in estrema sintesi, produce una serie di « frutti avvelenati », di effetti negativi sulla capacità del sistema istituzionale di fornire risposte efficaci ed efficienti.

Considero quindi positivamente un tentativo di rivedere i regolamenti parlamentari in modo da muoversi in coerenza con la riforma costituzionale *in itinere* e anticipandone alcuni nodi, perché è vero, come diceva l'onorevole Lattuca, che ci sono molti nodi aperti. Non dimentichiamo che la riforma del Titolo V aveva alcune pecche iniziali, ma molti dei problemi derivanti dalla riforma del Titolo V derivano da un'attuazione poco attenta; invece il processo di attuazione della ri-

forma costituzionale dovrebbe partire già da oggi, all'indomani del suo voto da parte della Camera, quello cioè che ha avuto luogo ieri.

Una volta che la doppia deliberazione conforme c'è sull'80-90 per cento del testo, credo che su quel testo si possa cominciare a ragionare e per ampliare il consenso introdurre delle norme coerenti, che siano comunque in grado di assicurare una transizione verso una riforma che sia positiva e non traumatica. Grazie.

GINEVRA CERRINA FERONI, *Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze*. Ringrazio l'onorevole Lattuca di questa sollecitazione, che mi consente di approfondire alcuni aspetti. Mi rendo conto di essere in controtendenza rispetto alla sterminata letteratura giuridica che ha visto positivamente la costituzionalizzazione della legge n. 400 del 1988. Partirei da una considerazione: in una forma di Governo parlamentare che funzioni il Governo deve contare su degli strumenti per attuare la propria politica. In questi anni lo strumento è stato in larga parte il decreto-legge e ciò ha determinato non soltanto una deviazione (è una delle maggiori distorsioni del nostro sistema costituzionale), ma, come è stato ben detto anche da altri colleghi nella precedente audizione del 19 giugno, l'abuso del decreto-legge determina una situazione di incertezza complessiva nel sistema, incertezza per i giudici, incertezza per l'amministrazione, incertezza per i privati, incertezza per gli operatori che intendono investire nel nostro Paese, quindi certamente c'è bisogno di affrontare questo problema della decretazione d'urgenza. La considerazione che faccio è la seguente: si può veramente passare dal tutto al nulla? Non sarà un vero e proprio salto nel buio passare da un utilizzo del decreto-legge che per quantità e qualità appare assolutamente anomalo nel panorama contemporaneo ad un non utilizzo, considerato che attraverso i limiti della legge n. 400 del 1988 che vengono costituzionalizzati si rende so-

stanzialmente impossibile l'istituto? Mi sembra un passaggio molto rischioso. Cito soltanto l'esempio della Costituzione spagnola, che ha irreggimentato notevolmente il decreto-legge, per cui poi è stato il Tribunale costituzionale di volta in volta ad andare a spiegare se una materia fosse esclusa o meno dal decreto-legge, e con un'opera di interpretazione del testo molto complessa si è poi arrivati a una situazione di certezza, ma ci sono voluti anni.

Sdrammatizzerei inoltre il tema della decretazione d'urgenza e della necessità di introdurre limiti, perché questo disegno di legge costituzionale ha previsto un intervento organico, che incide sul procedimento legislativo nel suo complesso. Si cambiano le regole fondamentali, si cambia il bicameralismo perfetto, si cambiano i tipi di legislazione, si cambia il ruolo del Senato nell'ambito della legislazione, si introduce il voto a data certa, quindi la riforma del decreto-legge si inserisce in un contesto molto più organico e quindi non vedo questo rischio. Da costituzional-comparatista che ama le Costituzioni anche per il loro valore simbolico ed evocativo, irrigidire (per certi aspetti è inevitabile) così tanto una Costituzione, facendola diventare un organico e coerente codice di procedure costituzionali, le fa perdere la natura di Legge Fondamentale. Ecco perché ritengo che all'abuso della decretazione d'urgenza si possa rimediare non rendendo impossibile l'utilizzo del decreto ma operando sul procedimento legislativo, quindi il voto a data certa, ma anche ripensando il progetto di riforma in esame dando maggiore spazio alle opposizioni parlamentari. E quando dico dare maggiore spazio alle opposizioni parlamentari non mi riferisco solo alla introduzione di qualche regola nei regolamenti parlamentari. Se adottiamo il modello francese, adottiamolo *in toto*, poiché gli strumenti a favore delle opposizioni parlamentari dovrebbero essere introdotti in Costituzione, non limitandosi ad un mero richiamo allo Statuto delle opposizioni da farsi con regolamento. Nel momento in

cui si va a riscrivere un testo come questo, si potrebbe riflettere sulla possibilità di dare in Costituzione maggiori poteri alle opposizioni, così come nel modello francese, nel modello spagnolo, nel modello tedesco. Per quanto riguarda l'aspetto della legge elettorale sono completamente d'accordo con il professor Lupo e non aggiungo altro. È una questione di *realpolitik* e credo che consentire flessibilità e margine di manovra evitando di irrigidire così tanto in tema di legge elettorale sia una ragionevole soluzione.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 26 giugno 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Prof. Avv. Ginevrà Cerrina Feroni

**(Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato nella Facoltà di Scienze Politiche
"Cesare Alfieri" della Università di Firenze)**

Onorevole Presidente, Onorevoli membri della Commissione, desidero porgere il mio sentito ringraziamento per l'invito a questa audizione.

Vado per punti e in modo molto sintetico.

- 1) I decreti legge sono la parte più consistente della legislazione italiana approvata. I dati sono noti: la percentuale delle leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate si attesta oggi intorno al 60%. L'abuso che se ne è registrato, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, costituisce indubbiamente una delle maggiori distorsioni del disegno costituzionale, da anni al centro di ogni dibattito in tema di riforme costituzionali, ed oggetto di una sterminata letteratura.
- 2) Aggiungo che è anche una delle "tipicità" del nostro sistema (insieme al bicameralismo perfetto). Ed infatti, in un quadro di comparazione costituzionale, sono davvero pochi gli ordinamenti che prevedono una copertura costituzionale della decretazione d'urgenza (penso ad esempio alla Danimarca, alla Romania, alla Spagna). Esperienze, queste, peraltro non facilmente comparabili con il nostro sistema, sia perché in quegli ordinamenti l'utilizzo dell'istituto è decisamente più contenuto (per situazioni di emergenza, quali calamità naturali, o per introdurre misure fiscali), sia per le caratteristiche dell'istituto medesimo. Penso ad esempio al caso spagnolo, di maggiore interesse ai nostri fini, dove i termini di vigenza del decreto sono 30 giorni, invece che 60 e dove rari, se non eccezionali, sono i casi di mancata convalida dei decreti. Dunque l'esperienza comparata non ci viene in aiuto nell'adottare quali parametri di riferimento presunti modelli virtuosi (sempreché ne esistano). Sempre in Spagna il fatto che l'istituto sia stato circondato da numerose cautele, come ad esempio l'introduzione in Costituzione di un ampio numero di limiti materiali - ovvero materie non regolabili con decreto legge, tra cui diritti, doveri e libertà - ha creato problemi interpretativi non indifferenti, che sono stati risolti attraverso una capillare giurisprudenza del Tribunale Costituzionale che è venuto a delineare il perimetro nel quale il decreto legge può oggi legittimamente intervenire.
- 3) A fronte di questo evidente scollamento tra previsione costituzionale ed effettività costituzionale - scollamento che peraltro tocca larga parte della nostra Costituzione e non è certo prerogativa

esclusiva del decreto legge - la Corte costituzionale è negli anni intervenuta pesantemente sulla decretazione d'urgenza, con una giurisprudenza che sul tema può dirsi ormai più che consolidata. I passaggi di questa giurisprudenza sono noti:

- sentenza n. 29 del 1995 con la quale la Corte per la prima volta ha ritenuto di sindacare l'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza;
- sentenza n. 360 del 1996 con la quale, per la prima volta, è stato posto il divieto della reiterazione, perché ciò avrebbe leso la previsione costituzionale sotto più profili (alterando il carattere necessariamente provvisorio della decretazione, eliminando il carattere di straordinarietà, attenuando la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito), incidendo anche negli equilibri istituzionali (caratteri della forma di governo e attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento). La Corte ha anche chiarito che questa prassi, se diffusa e prolungata, finirebbe per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venisse a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o nella materia penale o fosse, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale;
- sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 con le quali per la prima volta sono state annullate due leggi di conversione perché i decreti legge erano mancanti dei requisiti di necessità ed urgenza;
- sentenza n. 22 del 2012 con la quale è stato esteso il criterio della manifesta estraneità ad emendamenti introdotti in Parlamento in sede di legge di conversione: "l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alle finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e i provvedimenti provvisori con forza di legge. (...) La necessaria omogeneità del decreto legge deve essere osservata anche dalla legge di conversione";
- sentenza n. 32 del 2014 che porta a compimento il percorso giurisprudenziale in punto di omogeneità degli emendamenti aggiunti in sede di legge di conversione, esplicitando che quest'ultima debba rispettare il contenuto del decreto da cui origina in virtù del nesso funzionale che lega i due atti.

Ma anche i Presidenti della Repubblica, nell'esercizio di controllo di costituzionalità preventivo, sono intervenuti a più riprese sul tema. Penso da ultimo alla lettera del 27/12/2013 inoltrata ai Presidenti delle Camere sulla necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione (nel caso di specie "nell'iter parlamentare di

conversione in legge del decreto legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di Regioni ed Enti locali ed interventi localizzati nel territorio erano stati aggiunti al testo originario del decreto 10 articoli per complessivi 90 commi).

- 4) Il disegno di legge costituzionale del Governo, nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, prevede l'inserimento nell'art. 77 Cost. di alcuni dei limiti contenuti nell'art. 15 della legge 400/88 in particolare: divieto di provvedere con decreto nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma Cost.; divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti; divieto di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Si stabilisce inoltre che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Non vi è dubbio che si tratta di una proposta che ha una sua ragionevolezza perché attraverso la costituzionalizzazione dei limiti dell'art. 15 legge 400 del 1988 si tenta di rendere più difficoltoso l'utilizzo distorto del 77 Cost. Del resto non sono mancati nel tempo tentativi analoghi di riforma costituzionale e, da ultimo, anche nella relazione della Commissione nominata dal Governo Letta. Ciò premesso, mentre sulla proposta complessiva di riforma (bicameralismo, titolo V) esprimo un giudizio complessivamente positivo (ma non essendo oggetto di questa audizione non mi soffermo), sul tema della riforma del 77 Cost. ho maturato alcune perplessità che mi permetto di porre alla attenzione della Commissione.
- a) Prima considerazione. In via di premessa non si corregge l'abuso della decretazione d'urgenza intervenendo esclusivamente sull'art. 77 Cost., poiché il problema non attiene allo strumento in sé per sé, quanto all'utilizzo distorto che ne è stato fatto. Esiste dunque un problema politico di fondo dietro a detto fenomeno, riconducibile a profili di sistema attinenti alle dinamiche istituzionali e di forma di governo: penso alla perdita di centralità della fonte legislativa e all'indebolimento del ruolo rappresentativo delle assemblee parlamentari, con correlativa dilatazione dei poteri normativi del Governo; dato peraltro comune a molti ordinamenti giuridici occidentali e che si è concretizzato con il predominio degli esecutivi sia in punto di iniziativa legislativa, sia attraverso un uso crescente della delega legislativa; penso alla farraginosità e complessità del procedimento legislativo nel nostro sistema bicamerale perfetto; penso alla situazione di crisi economica, di natura emergenziale, che ha indubbiamente incentivato l'utilizzo dello strumento.
- b) Seconda considerazione. Una riforma che introduca in Costituzione ulteriori stringenti limiti volti a colpire l'abuso della decretazione pone un quesito pregiudiziale, ovvero cosa intendiamo per

Costituzione. Sono convinta che il testo costituzionale debba mantenere una sua identità, anche ideale e solenne, di *lex superior*, di *summa* di principi e di regole davvero fondamentali, e non abbia a trasformarsi in un codice di procedure costituzionali. Non mi nascondo, sia chiaro, che nelle società complesse, la tendenza è quella di giuridicizzare i più ampi settori possibili. Ciò sia per la necessità di una maggiore razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento che assicurino la stabilità degli esecutivi, sia per la necessità di costituzionalizzare il più ampio numero di diritti fondamentali. Prova ne è che le Costituzioni c.d. brevi vanno ormai scomparendo per lasciare spazio a Costituzioni sempre più lunghe o addirittura lunghissime. Probabilmente è un processo inevitabile. Tuttavia una costituzionalizzazione di una lista dettagliata di limiti al decreto legge, mi parrebbe sotto questo profilo da sconsigliare. Oltreché ad essere operazione pleonastica considerato che già la Corte costituzionale ha delineato con chiarezza i confini dell'utilizzo della decretazione d'urgenza, con una giurisprudenza che è divenuta diritto costituzionale vivente a tutti gli effetti. Mi pare inoltre si possa sostenere che la legge 400 del 1988, seppur formalmente legge ordinaria (non avendo noi introdotto la categoria delle leggi organiche), abbia comunque assunto nel tempo uno *status* che la pone in una posizione diversa rispetto alle altre leggi dello stesso rango. Del resto è stata la stessa Corte ad avere affermato che vi è uno stretto collegamento tra l'art. 15, co. 3 legge 400 del 1988 (relativo al contenuto del decreto legge) e la disposizione costituzionale del 77, co. 2 Cost., nel senso che il primo altro non sarebbe che l'esplicazione della *ratio* implicita del secondo (sent. 22 del 2012).

- c) Terza considerazione. Siamo sicuri che sia un bene costituzionalizzare limiti incisivi all'utilizzazione del decreto legge, quali quelli previsti dall'art. 15 della legge n. 400/1988? A me sembra che ciò condurrebbe ad un irrigidimento eccessivo, tale da "rendere la fonte del decreto legge non una fonte eccezionale, ma una fonte quasi del tutto impossibile" (Simoncini). Considerato che in questi anni la forza legittimante della decretazione d'urgenza è stata data (anche) dalla necessità da parte del Governo di decidere, a fronte della non agevole percorribilità di altri canali legislativi, e considerato che in questo quadro la decretazione d'urgenza è diventata lo strumento ordinario attraverso il quale si è introdotta nell'ordinamento la nuova normazione primaria, mi parrebbe assai rischioso avventurarsi in questo nuovo progetto per così dire "al buio". Basti pensare alle conseguenze che potrebbero verificarsi a fronte della costituzionalizzazione esplicita del principio per cui il decreto legge debba avere natura esclusivamente provvedimento, ovvero contenere misure di immediata applicazione. Allo stato dell'arte avrebbe un impatto dalle conseguenze davvero non prevedibili su molta parte della attuale decretazione d'urgenza che quasi mai presenta carattere provvedimento, mentre molto più spesso assume natura regolatoria se non addirittura di vera e propria riforma (Simoncini).

- d) Mi lascia ad esempio perplessa l'idea della costituzionalizzazione del criterio della omogeneità. Si tratta di un requisito di incerta definizione, né criterio oggettivo né facilmente determinabile, e non ritengo che la sua costituzionalizzazione possa risolvere alla radice il problema. Omogeneità rispetto a cosa? Rispetto all'oggetto originario del decreto o alle finalità che si evincono dal titolo? Nella prassi parlamentare non sono mancati casi in cui il Presidente di una delle Camere ha dichiarato inammissibili emendamenti che erano invece risultati ammissibili in Commissione con voto unanime. Dunque è sempre presente, né può essere diversamente, una valutazione circa l'opportunità politica.
- e) Così come mi lascia perplessa l'idea della costituzionalizzazione del divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Operazione che avrebbe come conseguenza quella di pietrificare ad un dato momento storico la giurisprudenza costituzionale e la successiva attività del legislatore, senza consentire che un decreto legge possa superarla a fronte ad esempio di un mutato sentire sociale, o a fronte di conclamati progressi della scienza. Penso ad esempio al famoso caso deciso dalla sentenza della Corte costituzionale 282/2002 che dichiarò incostituzionale la legge della Regione Marche che aveva disposto la "Sospensione della terapia elettroconvulsivante (elettroshock), della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi di psichirurgia". La scelta della Regione di vietare l'elettroshock era espressione di una politica tipicamente precauzionale, fondata, quindi, non su prove scientifiche certe, bensì su evidenze scientifiche non conclusive benché scientificamente formulate e plausibili, circa l'esistenza di rischi di effetti collaterali gravissimi per la salute dell'uomo derivanti dal ricorso a tale terapia. Laddove lo stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali successivamente dimostrassero la correttezza (persino la doverosità costituzionale) del precetto normativo dichiarato incostituzionale per il sopraggiungere di una prova scientifica certa della pericolosità della medesima terapia o per la sopravvenienza di nuovi preparati farmacologici capaci di sostituire le terapie elettroconvulsivante senza presentare rischi di effetti collaterali dannosi, nessuno potrebbe ragionevolmente dubitare che proprio il decreto legge sarebbe lo strumento più efficace per vietare con immediatezza il ricorso alla medesima terapia. Ebbene sarebbe riprodotto il contenuto di disposizioni già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento! (Ricordo, invero, il punto 2 della motivazione della già ricordata sentenza da cui si evince senza equivoci che la disciplina impugnata era appunto affetta da vizi non procedurali bensì attinenti al suo contenuto, "La legge impugnata, nel suo contenuto dispositivo sostanziale, prevede ...").

- f) Da taluni si prospetta infine la diversa e più radicale soluzione della assoluta non emendabilità del decreto legge in sede di conversione. Soluzione a mio giudizio da scartare. E' pur vero che le leggi di conversione aggravano fortemente il carico complessivo del lavoro parlamentare (numero di leggi e tempi di conversione) e dunque è certo che la misura determinerebbe una riduzione significativa di tale carico. Tuttavia la misura vedrebbe la totale emarginazione del Parlamento, al quale sarebbe preclusa ogni possibilità di discussione sul testo. Il decreto legge dall'essere fonte di intervento straordinario e urgente diverrebbe più facilmente un manifesto dell'azione politica del Governo; uno strumento attraverso il quale il Governo può imporre, evitando il dibattito parlamentare, il proprio programma politico.
- 5) Quali correttivi da introdurre allora? Dando per assodato che la riforma della decretazione d'urgenza si venga ad innestare in un quadro complessivo di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto, la via preferibile sarebbe a mio parere quella di introdurre correttivi al procedimento legislativo nel suo complesso, sia a livello costituzionale, sia a livello parlamentare. Sotto il profilo costituzionale, vedo con favore il progetto di riforma in discussione che interviene sui tempi del procedimento di approvazione dei provvedimenti rilevanti per il Governo, proponendo l'introduzione dell'istituto del c.d. voto a data certa (art. 72 Cost.): il Governo può chiedere alla Camera di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro 60 gg. dalla richiesta (o termine inferiore, tenuto conto in ogni caso della complessità della materia). Decorso il termine, il testo proposto dal Governo su sua richiesta è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tal caso, i termini previsti per l'esame e la pronuncia da parte del Senato e, in via definitiva, della Camera sono dimezzati. Sarebbe uno strumento utilissimo che avrebbe effetti positivi sulla decretazione d'urgenza poiché il termine di 60 giorni per l'esame dei disegni di legge prioritari, corrispondendo a quello di conversione previsto per i decreti legge, potrebbe disincentivare il ricorso a quest'ultimi. Si potrebbero certamente ipotizzare limiti materiali e quantitativi al suo utilizzo. A livello subcostituzionale si potrebbe prospettare la modifica dei regolamenti parlamentari introducendo, sul modello francese, una più puntuale definizione dei meccanismi di programmazione dei lavori delle assemblee, riservando formalmente una quota prevalente di tempo ai disegni di legge governativi e solo residuale all'opposizione e alle iniziative legislative individuali. Contestualmente tuttavia sarebbe da rafforzare il ruolo dell'opposizione in Parlamento che produrrebbe effetti positivi sul procedimento legislativo. Possibili correttivi in tal senso potrebbero essere: l'attivazione da parte delle minoranze parlamentari di strumenti di garanzia e di controllo; (sul modello francese) riservare nel calendario mensile dei lavori parlamentari due sedute alle questioni sollevate dall'opposizione; ampliamento comunque dei tempi

a disposizione dell'opposizione per la discussione. Non va, infine, sottovalutato l'effetto di "*moral suasion*" che i forti richiami della più recente giurisprudenza costituzionale in punto di omogeneità degli emendamenti aggiunti alla legge di conversione potranno avere, a livello parlamentare, nel rafforzamento della tendenza ad una sempre più scrupolosa disamina, da parte degli organi competenti, a valutare l'ammissibilità di detti emendamenti.

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 MARZO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> ..	3, 7, 13, 16
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	3	Bianchi Dorina (AP)	10
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 143, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO, DI TUTTI GLI ASPETTI RELATIVI AL FENOMENO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA		Boschi Maria Elena, <i>Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento</i>	3, 13
Audizione del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi:		Cecconi Andrea (M5S)	8
		Fabbri Marilena (PD)	11
		Fiano Emanuele (PD)	11
		Mucci Mara (Misto-AL)	8
		Piccione Teresa (PD)	12
		Quaranta Stefano (SEL)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-Api; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI); Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO SISTO

La seduta comincia alle 20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione diretta sulla web-TV della Camera dei deputati.

Audizione del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, l'audizione del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti col Parlamento, Maria Elena Boschi.

Ringrazio il ministro per la sua presenza e le do la parola.

MARIA ELENA BOSCHI, Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento. Grazie, presidente. Quest'audizione è un'occasione a mio avviso preziosa per fare insieme il punto della situazione e verificare in che modo il Governo, a poco più di un anno di distanza dal suo insediamento, ha operato dal punto di vista della produzione normativa, in particolar modo con riferimento e con attenzione specifica all'utilizzo dei decreti d'urgenza, ossia dei decreti-legge.

Leggendo anche i resoconti delle audizioni che si sono tenute in Commissione su questo tema, è facile notare come l'attenzione al ricorso da parte dei vari Governi che si sono susseguiti nel tempo alla decretazione d'urgenza abbia sollevato, nel corso degli anni della storia repubblicana, dubbi rispetto al rischio di un eccessivo ricorso a questo strumento.

Nel corso delle audizioni si è fatto riferimento a studi degli anni Settanta del professor Predieri. Alcuni sono risaliti addirittura allo Statuto Albertino, a prima ancora, quindi, della fase repubblicana.

Lo stesso presidente, nella sua relazione, ha posto l'attenzione sul tema della decretazione d'urgenza citando il suo predecessore presidente di Commissione nel 1983, che segnalava come si dovessero porre dei rimedi per un uso corretto di uno strumento che la nostra Costituzione prevede e che è tipico della responsabilità politica del Governo nel suo utilizzo, non soltanto nella scelta iniziale di utilizzare il decreto-legge, ma anche nella fase successiva della conversione in Parlamento e, se vogliamo, fino all'ipotetico ed eventuale ricorso di fronte alla Corte costituzionale e finanche al giudizio dell'elettorato. Questo è per antonomasia il provvedimento che, dal punto di vista legislativo, pone in primo piano la responsabilità politica del Governo.

Ecco perché questo è un tema che va affrontato, avendo riguardo alle responsabilità del singolo Governo che si trova in quel momento ad avere la responsabilità di governare il Paese, ma anche cercando di individuare la soluzione di carattere più sistematico di lungo periodo e di vedere, quindi, in quale modo il Governo attual-

mente in carica si è adoperato per cercare di trovare una soluzione di maggiore e più ampio respiro.

Nel fare quest'analisi io mi muoverei su tre punti centrali. Da un lato, ripeto, ci sono le risposte di lungo periodo, su cui tornerò successivamente. Desidero, però sottolineare come il Governo, già con la presentazione, come uno dei primi atti dopo il suo insediamento, del disegno di legge di riforma costituzionale, abbia cercato di individuare una soluzione di sistema, sia circoscrivendo in modo più definito i limiti del decreto-legge, sia individuando uno strumento alternativo, che è la possibilità di chiedere che venga calendarizzato in Parlamento un provvedimento con votazione a data certa, fornendo anche uno strumento alternativo al Governo. Dall'altro lato, c'è una verifica puntuale sul rispetto, a Costituzione vigente, nell'attuale produzione normativa del Governo, dei limiti e dei presupposti che la nostra Costituzione pone per i decreti-legge. Dall'altro ancora, c'è un elemento, a mio avviso, altrettanto importante, ossia il rinvio che nei decreti legge si fa a decreti attuativi, vale a dire a norme di rango secondario, perché, come ha sottolineato anche la Corte costituzionale in una pronuncia del 2013, la n. 220, citata anche dal presidente, il rinvio a norme di rango secondario allontana il decreto-legge proprio dai presupposti per i quali nasce. Sfuma, infatti, il requisito dell'urgenza e della necessità nel momento in cui il Governo rimanda a un momento successivo l'individuazione di risposte efficaci a problemi che si ritiene che, invece, debbano essere risolti in tempi rapidi, motivo per cui si ricorre alla decretazione d'urgenza.

Partirei, quindi, proprio da quest'ultimo profilo per cercare di fare un confronto tra l'attività di questo Governo e quella dei due Governi che l'hanno preceduto. Credo che una fotografia basata semplicemente su dati oggettivi possa aiutare a capire come il nostro Governo da questo punto di vista si sia impegnato profondamente per cercare di limitare il

ricorso a decreti attuativi individuati nei decreti-legge e come abbia cercato di rispettare proprio i presupposti del decreto-legge stesso quando ha scelto di ricorrere a questo strumento.

Da questo punto di vista probabilmente può essere anche utile un aggiornamento rispetto ad alcuni dati che sono stati forniti dallo stesso presidente nella sua relazione, ma che, trattandosi di un percorso che si è protratto nel tempo, risalgono ormai a un anno fa. Chiaramente, riguardavano l'attività dei Governi precedenti più che di quello attualmente in carica.

Innanzitutto il nostro Governo il 22 febbraio 2014 si è trovato a verificare il pregresso dei decreti attuativi da adottare dei Governi precedenti, ovvero del Governo Monti e del Governo Letta. Erano 889 al 22 febbraio. Per fortuna, in questi dodici mesi si sono ridotti di oltre il 70 per cento. È stato fatto sicuramente un lavoro approfondito da parte dei vari ministeri per poter dare attuazione a questi decreti. Un dato ulteriormente riguardante è vedere come di questi 889 decreti da adottare 475 fossero recati in decreti-legge che rinviavano a norme di carattere secondario. Il 22 febbraio scorso 169 su 475 decreti da adottare, peraltro, erano già scaduti. Di questi 108 sono stati ad oggi adottati dal Governo Renzi.

È sicuramente rilevante verificare, oltre che il dato pregresso, anche come il numero dei decreti attuativi previsti nei decreti-legge sia calato nella produzione normativa di questo Governo rispetto a quella dei Governi precedenti, facendo ovviamente riferimento a una pari durata di mandato, ossia ai primi dodici mesi di durata del Governo Monti, ai primi dodici mesi del Governo Renzi e ai primi dieci mesi del Governo Letta, essendo quest'ultimo Governo non arrivato alla durata di un anno.

Per quanto riguarda questo periodo di riferimento, per esempio, vediamo che i decreti attuativi previsti da questo Governo sono 207 contro i 278 previsti dal Governo Letta e addirittura contro i 567