

**RESOCONTI STENOGRAFICI DELLE AUDIZIONI SVOLTE E MEMORIE
DEPOSITATE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 GIUGNO 2014

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTA AGOSTINI**

INDI

DEL PRESIDENTE **FRANCESCO PAOLO SISTO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Agostini Roberta, <i>Presidente</i>	3, 24
Agostini Roberta, <i>Presidente</i>	3	Azzariti Gaetano, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università «La Sapienza» di Roma</i>	5, 27
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		Caravita di Toritto Beniamino, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma</i>	8, 28
Audizione di esperti:		Celotto Alfonso, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre</i>	3
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	26, 27, 29		

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

	PAG.		PAG.
Cozzolino Emanuele (M5S)	26	Marini Francesco Saverio, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma</i>	16
D'Andrea Antonio, <i>Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Brescia</i>	10	Salerno Giulio, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata</i>	18
De Fiore Claudio, <i>Professore straordinario di diritto costituzionale presso la II Università di Napoli</i>	12	Scaccia Gino, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo</i>	20
Guzzetta Giovanni, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma</i>	14, 27	Volpi Mauro, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia</i>	22, 28
Lattuca Enzo (PD)	25		
Lauricella Giuseppe (PD)	25, 29		

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTA AGOSTINI

La seduta comincia alle 11.45.

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 di esperti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, in relazione all'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, l'audizione di esperti.

Nel corso dell'audizione intervengono i professori Gaetano Azzariti, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma, Beniamino Caravita Di Toritto, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma, Alfonso Celotto, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre, Antonio D'Andrea, ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Brescia, Claudio De Fiores, straordinario di diritto costituzionale presso la II Università di Napoli, Giovanni Guzzetta, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma, Francesco Saverio Marini, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma, Giulio Salerno, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata,

Gino Scaccia, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo, e Mauro Volpi, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Perugia.

Ringrazio i professori per la loro presenza e per la loro disponibilità e chiedo loro la cortesia di contenere i propri interventi entro un tempo non superiore ai dieci minuti.

Do subito loro la parola iniziando dal professor Celotto, che ha chiesto di poter parlare per primo.

ALFONSO CELOTTO, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre.* Ringrazio la presidenza, ringrazio la Commissione per l'invito e ringrazio i colleghi per la disponibilità a farmi parlare per primo. Purtroppo, a causa di precedenti impegni, non mi sarà possibile restare per l'intera seduta. Invierò una memoria scritta e, quindi, sarò molto breve.

Volevo partire da un'analisi storica del decreto legge. Noi non dobbiamo solo pensare all'ultima sentenza della Corte Costituzionale di due mesi fa per capire i problemi del decreto legge, ma dobbiamo risalire quanto meno allo Statuto Albertino e, quindi, all'idea di divisione dei poteri che abbiamo alla base del nostro ordinamento.

Dobbiamo ricordare che l'articolo 6 dello Statuto Albertino vietava i decreti legge, perché recitava che il Re « fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne ». Era un articolo praticamente copiato dalla Costituzione francese del 1830, che aveva l'identica formula, anche se c'era un « giammai » in più nella Costituzione francese. Ci tornerà utile questo avverbio.

Da subito, quindi, fin dal 1849, cominciarono a emergere decreti fatti dal Governo che sospendevano leggi. Erano i primi decreti per stato d'assedio. Poi emersero i decreti di catenaccio fiscale.

C'è una vecchia e tradizionale questione per cercare di capire quale sia il primo decreto legge emanato in Italia. Dal punto di vista formale, il nome « decreto legge » emerge nel 1912, perché è la prima volta che noi troviamo « regio decreto legge » proprio nel *nomen iuris*. Di fatto, però, guardando alla sostanza degli atti, secondo me è importante osservare che ci sono decreti che hanno la clausola di conversione con la quale, quindi, il Governo ammetteva che esorbitassero dai suoi poteri. Doveva, dunque, farseli convertire dal Parlamento. Il primo decreto che ha con certezza la clausola di conversione è del 1853, il n. 1603, peraltro regolarmente convertito in legge.

Ho fatto queste citazioni storiche per capire quanto sia risalente e profondo il fenomeno del decreto legge e come la dottrina l'abbia sì condannato, ma anche giustificato. Questa è una questione molto interessante.

Faccio una sola citazione. Ugo Galeotti, nel 1890, scrive un articolo in cui commenta i 66 decreti legge emanati dal Governo in via d'urgenza dal 1848 al 1890. È estremamente critico e ritiene che l'uso fatto in Italia del preteso diritto di necessità « concorra a convincerci che esso può tornar comodo per legittimare l'imprevvidenza e la negligenza del potere legislativo e impedire alle Assemblee l'irrevocabilità del fatto compiuto, ma non risponde punto a un bisogno imperioso dello Stato ». Già allora, nel 1890, l'analisi era limpida e lucida: è un problema essenzialmente politico, non è solo un problema di fonti del diritto.

È molto interessante, e rinvio allo scritto, vedere tutte le tesi che la dottrina ha sostenuto già nel 1800 per legittimare il decreto legge: ci si richiamava allo stato di necessità, ai poteri necessari al buon governo, alla consuetudine costituzionale, a una delega tacita, all'esimente della legittima difesa dello Stato, alla soppres-

sione dell'avverbio « giammai » nello Statuto Albertino rispetto alla Costituzione francese del 1830, alla *negotiorum gestio* del Governo rispetto al Parlamento e via elencando.

Cito solo rapidamente le grandi polemiche di fine Ottocento-inizio Novecento, i famosissimi decreti Pelloux del 1899, con tutte le polemiche che ne seguirono, i decreti per il terremoto di Messina e Reggio Calabria e le polemiche che ne seguirono fra Santi Romano e Perassi.

Tutto questo per arrivare al 1915, quando per l'ultima volta in Italia sono stati concessi i pieni poteri. Con la legge dei pieni poteri, quindi, si legiferò negli anni successivi praticamente solo con decreti legge, più di mille l'anno, che addirittura portarono alla necessità delle conversioni in blocco. La legge dei pieni poteri non è mai stata revocata in Italia e, quindi, negli anni 1919 e 1920 si pensò di dover sanare tutto *ex post* con due enormi conversioni in blocco.

A quel punto la giurisprudenza si ribellò. Avevamo ancora le Cassazioni regionali e soprattutto la Cassazione di Roma, che disapplicò un paio di decreti legge. Questo orientamento giurisprudenziale, che fu portato anche nelle Cassazioni regionali, rientrò, soprattutto perché la legge 31 gennaio 1926, n. 100, come sappiamo, riconobbe l'istituto e lo legittimò, trasformando il decreto legge in una sorta di legge provvisoria, in una legge a tempo, perché durava due anni e, ove decadeva, decadeva non retroattivamente, ma *ex nunc*. Era, quindi, una vera e propria legge transitoria.

Malgrado questo, per tutto il ventennio fascista si governò con decreti legge, arrivando poi anche, come sappiamo, a chiudere la Camera dei deputati.

Questo *excursus* storico serve a farci capire l'animo con cui arrivarono i Costituenti. I Costituenti avevano un grande timore del decreto legge. Inizialmente avevano previsto di non disciplinarlo per escludere l'istituto. Poi, invece, preferirono una « gabbia di Nesso ». Cito Meuccio Ruini, il quale pensava che l'articolo 77

fosse una gabbia di serpenti intorno a questo istituto, che non doveva essere usato mai.

La storia repubblicana la conosciamo. L'aspetto più interessante degli ultimi anni è l'orientamento della Corte Costituzionale. Cito solo due passaggi fondamentali.

La Corte Costituzionale tradizionalmente ha ritenuto che la conversione in legge fosse completamente novativa di ogni vizio proprio del decreto legge, di vizi formali e di vizi propri, e questo è stato l'intervento consolidato quanto meno fino al 1995. Dal 1995 ha cambiato orientamento e ha ritenuto che il vizio proprio del decreto legge, che può essere la reiterazione o la mancanza dei presupposti, si trasferisce anche alla legge di conversione. C'è stato poi tutto il filone sulla reiterazione, che, con la sentenza n. 360 del 1996, è stata praticamente eliminata come fenomeno, salvo qualche rarissima eccezione.

Il punto importante è che, invece, mai la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale un decreto legge per mancanza dei presupposti, anche se da cinque o sei anni a questa parte, dal 2007, ha avviato l'orientamento di controllare le norme intrusive in conversione, che è sicuramente un orientamento molto importante. Le prime sentenze (sindaco del comune di Messina e Teatro Petruzzelli di Bari, del 2007 e 2008) sindacavano la norma intrusa, ritenendola carente dei presupposti.

Questo è stato per la Corte un esercizio molto difficile, perché si è trattato di andare a rivalutare *ex post* un presupposto sicuramente anche politico e fattuale, come il presupposto del decreto legge. Infatti, da ultimo, prima del 2012, con la sentenza n. 22, e poi con la sentenza n. 32 di quest'anno, la Corte ha cambiato orientamento e ha trasformato il vizio della norma intrusa in conversione in un vizio della natura della conversione stessa.

È tornata, quindi, l'idea che la legge di conversione sia una legge soprattutto meramente formale, una legge che si avvicina all'idea del prendere o lasciare — idea spagnola, ma portata avanti anche in Ita-

lia, per esempio, da Aldo Maria Sandulli negli anni Settanta — e che, quindi, non si possano aggiungere emendamenti fuori dall'oggetto del decreto legge, per quanto possa essere un oggetto plurimo, come proprio il decreto legge sulla Fini-Giovanardi.

Pertanto, io ritengo, in conclusione, rinviando poi all'atto scritto, che sicuramente del decreto legge si sia abusato tanto in questi decenni per ragioni politico-istituzionali e che la soluzione non sia sicuramente solo una soluzione giurisprudenziale. Non può essere la Corte Costituzionale ad andare a sindacare tutti i decreti, ma è un problema di forma di governo ed è un problema di rapporti Governo-Parlamento e, quindi, è un problema che ridonda proprio sull'*iter legis*. Come noi sappiamo, infatti, è la farraginosità dell'*iter legis* che ci porta poi a dover spesso ricorrere a dei decreti legge, che vengono caricati in conversione di tanti contenuti eterogenei e che hanno completamente snaturato l'istituto.

L'istituto di cui parla l'articolo 77 della Costituzione è quell'«atto straordinarissimo» che serve, nell'idea dei Costituenti, come nell'idea storica, a fronteggiare una calamità, un'emergenza fiscale, lo stato d'assedio, ma non certo per diventare lo strumento alternativo di legislazione.

GAETANO AZZARITI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. Grazie, presidente. La ringrazio per l'invito e mi permetto innanzitutto due osservazioni preliminari.

La prima è la seguente: è chiaro che, se si dovesse giungere alla riforma costituzionale preannunciata, se si dovesse cioè cambiare il sistema bicamerale, cambierebbe il contesto, con rilevanti ripercussioni sulla questione della decretazione d'urgenza. Una semplificazione dell'*iter* di formazione della legge dovrebbe in qualche modo scoraggiare l'adozione di provvedimenti d'urgenza, almeno di tutti quei decreti legge che vengono adottati, e sono molti, solo per accelerare i tempi di entrata in vigore di provvedimenti ritenuti

utili per le politiche di governo. In questa ipotesi di semplificazione la riduzione dei decreti legge sarebbe un obiettivo auspicabile, anche se non scontato, ma evidentemente in un contesto diverso, che non possiamo in questo momento affrontare.

Vengo alla seconda premessa che vorrei fare. Io credo che la questione dei decreti legge dovrebbe essere affrontata entro la più ampia prospettiva delle trasformazioni complessive della funzione legislativa e che sia una prospettiva, anch'essa, che evidentemente non può essere svolta nei pochi minuti che sono a mia disposizione.

Ritengo, però, di doverla richiamare, perché ritengo che le patologie di cui andrò a dire siano essenzialmente una conseguenza della crisi della legge, la quale non riesce più a porsi come fonte generale, astratta, distinta dall'attività provvedimentale. Personalmente ho l'impressione che, solo se si dovesse ripensare radicalmente la funzione della legge, si potrebbe giungere a una più esatta ridefinizione anche dell'atto legislativo d'urgenza. Solo se la legge tornasse a essere una legislazione per principi e non anche un intervento di normative specifiche, si potrebbe arginare il potere normativo del Governo e, quindi, la decretazione d'urgenza dello stesso, peraltro assegnando anche forse un ruolo centrale al Parlamento, che l'ha perduto.

In questa sede io mi limito soltanto a sperare che in questa stagione che si preannuncia di riforme prima o poi, il prima possibile, si ponga anche in agenda la questione della funzione della legge e del ruolo del Parlamento. Mi sia consentito dire che tanto la legge, quanto il Parlamento mi sembrano oggi fortemente in crisi.

Vengo adesso alla specifica questione della decretazione d'urgenza. Dal punto di vista costituzionale io osservo quello che a me sembra il più evidente e il più profondo distacco della prassi da quanto scritto nell'articolo 77 della Costituzione. Lo accennava il collega Celotto. Tanto la Costituzione sottolinea la straordinarietà della decretazione d'urgenza, quanto essa è diventata ormai uno strumento ordinario

di governo. La scelta del Consiglio dei ministri di adottare e se adottare un decreto legge ovvero un disegno di legge appare puramente dettata da ragioni di opportunità e convenienza politica.

È vero, il tempo di entrata in vigore della normativa può essere un elemento rilevante ai fini della scelta se adottare un decreto o un disegno di legge, ma la questione dei tempi e della fretta non è necessariamente legata all'urgenza di provvedere, bensì alla necessità eventualmente di fare qualche cosa per lasciare dopo alla via ordinaria e ai disegni di legge il resto.

Lo spaccettamento dei provvedimenti in parte adottati con decreto e in parte con disegno di legge sulla medesima materia mi sembra abbiano valore emblematico e, volendo, ma solo per esemplificare, si possono richiamare le ultime importanti decisioni politiche dell'attuale Governo, dal *Jobs Act* alla riforma della pubblica amministrazione, che sono appunto adottati con entrambi gli strumenti.

D'altronde, bisogna ammettere che non si è mai riusciti a contrastare con efficacia l'uso straordinario della decretazione d'urgenza. Non che non ci si sia provato. Anzi, nella relazione che abbiamo letto del Presidente Sisto si rende conto delle numerose e significative decisioni della Corte Costituzionale, nonché delle decise prese di posizione del Capo dello Stato. Eppure non può dirsi francamente che questi interventi siano stati decisivi, tutt'altro. Si deve registrare un'impotenza dei controlli sul rispetto dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza.

Devo dire che anche il Regolamento della Camera — siamo alla Camera, ma, volendo, potremmo parlare anche del Regolamento del Senato — che espressamente individua dei limiti, poco opera in sede di conversione.

Se questa è la situazione, anche alla luce dei fallimenti sin qui registrati nella limitazione della decretazione d'urgenza, io credo che si debba operare con decisione, con l'obiettivo di conseguire un doppio risultato: da un lato, consolidare la responsabilità nel momento dell'adozione

del decreto da parte del Governo e, al tempo stesso, riaffermare il carattere provvisorio del decreto, che è l'essenza, mi sembra, di quanto scritto in Costituzione a proposito del Governo; dall'altro, riconsegnare al Parlamento un effettivo potere di controllo — poco fa veniva richiamato Sandulli e lo voglio richiamare anch'io — sull'atto del Governo al momento della conversione, esigenza che pure è alla base del sistema costituzionale.

Entro questa prospettiva io credo che alcune limitazioni debbano essere affermate, o forse solo riaffermate, rispetto a una prassi che non le rispetta adeguatamente. Io credo che dovrebbero, in questa prospettiva, essere richieste delle limitazioni ai poteri del Parlamento, essenzialmente una drastica limitazione della emendabilità e comunque un più rigoroso rispetto del principio di omogeneità rispetto all'oggetto e alla finalità dell'atto.

Questa compressione dei poteri emendativi in sede di conversione dovrebbe, però, riguardare anche il Governo, il quale, secondo la mia prospettiva, non potrebbe intervenire in sede di conversione proponendo modifiche ulteriori di carattere sostanziale rispetto al testo originario presentato, interrompendo la prassi distortiva, tante volte denunciata, dei maxi emendamenti, ma limitando drasticamente — non dico escludendo — la possibilità di porre la fiducia su testi quali decreti legge che assumano già una particolare rilevanza politica.

Io penso che un sostanziale divieto di modificare in modo radicale in corso di conversione il decreto legge potrebbe costituire anche un modo per responsabilizzare nel momento dell'approvazione dell'atto l'Esecutivo, il quale non avrebbe più la possibilità di ripensamenti, o di profondi ripensamenti. Ridurremmo forse il rischio di quei decreti approvati un po' troppo frettolosamente, perché tanto poi ci si pensa in sede di conversione.

Se mai fosse ipotizzabile, dunque, una limitazione del potere emendativo dei parlamentari, ma anche, parallelamente, di quello del Governo, non mi sembra, invece, opportuna una limitazione del potere

di controllo, come dicevo prima, in sede di conversione. Anzi, la semplificazione prodotta dalla ridotta possibilità di emendare dovrebbe favorire la discussione dell'atto.

Proprio a questo fine io credo che debba essere esclusa la possibilità di adottare misure drastiche per interrompere la discussione. Mi riferisco, in particolare, alla cosiddetta tagliola, ma forse anche a un troppo rigido contingentamento dei tempi, oltre che alla poco giustificabile apposizione della fiducia cosiddetta tecnica, non foss'altro perché di tecnico mi sembra che abbia ben poco.

Credo, altresì e parallelamente, che le pratiche dilatorie che possono essere adottate dalle opposizioni e che spesso sono indicate come ragione della chiusura forzata del dibattito possano essere evitate, o quanto meno limitate, attraverso, da un lato, una migliore organizzazione e programmazione dei lavori e, dall'altro, da una limitazione della presentazione degli emendamenti di cui ho detto.

A proposito di organizzazione e programmazione dei lavori, riterrei, inoltre, assai utile una definizione formale, che può porsi in sede di Regolamento parlamentare (Camera), dei tempi di discussioni ripartiti tra le due Camere, tenendo presente, altresì, un tempo del possibile controllo successivo da parte del Capo dello Stato.

Si tratta, in sostanza, a mio modo di vedere, di evitare il rischio, almeno a Costituzione invariata, di non lasciare il tempo alla seconda Camera per intervenire, se non formalmente, per apporre un visto, quel bicameralismo alternato che giustamente è denunciato dalla relazione del Presidente Sisto.

È evidente, almeno ai miei occhi, che la difficoltà di dare sostanza e autonomia alla fase di conversione dipende massimamente dall'abuso dello strumento da parte del Governo, oppure, come ho detto prima, dall'uso ordinario di questo strumento.

I dati forniti anche nella documentazione della Camera sono impressionanti. Nella legislazione in corso, in sostanza, gran parte dell'attività del Parlamento è

impegnata per la conversione, in un flusso continuo di decreti promossi nelle materie più diverse, che sottraggono pressoché ogni energia ulteriore al Parlamento, il quale praticamente rischia di diventare organo servente rispetto all'attività normativa del Governo.

Questa mi sembra, statisticamente, la situazione. Credo che si debbano far valere con maggior rigore i limiti di materia posti dall'ultimo comma dell'articolo 72, così come attuati dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e così come richiamati in diverse occasioni dalla Corte Costituzionale. Vorrei, cioè, sostenere che si dovrebbe essere più rigorosi rispetto al passato nei limiti di materia.

Forse il caso più clamoroso è quello delle deleghe contenute nei decreti legge, che evidentemente contrastano con la *ratio* dell'urgenza e della immediata applicabilità della normativa. Anche alla luce di quanto prima richiamato sui limiti di emendabilità, ritengo che debba essere escluso che si possano introdurre deleghe in sede di conversione. In ogni caso l'inammissibilità di emendamenti contenenti deleghe credo debba essere una misura necessaria, anche se so bene che la giurisprudenza costituzionale sul punto è ambigua, se non forse del tutto reticente. Credo, però, che, nonostante questo, nulla impedisca di introdurre una previsione regolamentare che escluda l'ammissibilità di emendamenti contenenti deleghe e, più in generale, tutte le misure non immediatamente applicabili, che credo non possano trovare giustificazione nella *ratio* della decretazione d'urgenza.

Pertanto, si potrebbero escludere per via regolamentare tutte le misure di rinvio ad atti normativi ulteriori o a decisioni ministeriali successive, magari con necessari contemperamenti.

L'ultima decisione della Corte in materia di Province credo, inoltre, ci debba insegnare che non è possibile introdurre riforme di struttura tramite lo strumento della decretazione d'urgenza; riforme, peraltro, che, se effettivamente di struttura, ben difficilmente possono essere concepite come immediatamente applicabili.

Se si applicasse, come è auspicabile, rigorosamente questo criterio, ritengo che si ridurrebbe di molto lo spazio occupato, forse impropriamente, dallo strumento della decretazione d'urgenza e si contribuirebbe, peraltro — lo dico incidentalmente — a riservare al Parlamento la cosiddetta grande legislazione di iniziativa. Questa, però, è questione cui facevo inizialmente riferimento.

Svolgo soltanto due ultime e rapidissime considerazioni *de iure condendo*.

La prima con riferimento al cosiddetto voto a data fissa, che imporrebbe al Parlamento di adottare entro 60 giorni il testo di legge del Governo. È una misura che, si dice, dovrebbe ridurre la necessità del Governo di utilizzare la strada della decretazione d'urgenza, il che è vero. Inviterei, però, alla cautela, perché rischierebbe di essere una soluzione peggiore del male. È vero che il Governo non avrebbe più la necessità di usare in modo distorto la decretazione d'urgenza, ma si finirebbe per consegnare all'Esecutivo uno strumento analogo alla decretazione d'urgenza, senza neppure il limite dell'articolo 77 della Costituzione.

Come ultima questione, non voglio ovviamente entrare nella discussione sulle proposte di modifica del bicameralismo. Mi limito, però, a segnalare un punto: qualora il Senato non dovesse più essere il titolare del rapporto di fiducia di alcuni poteri legislativi e comunque non dovesse essere coinvolto nella conversione della decretazione d'urgenza, io credo che si potrebbero allora utilmente assegnare ad esso, al Senato nuovo — diciamo così — alcuni poteri di controllo preventivo. Per esempio, potrebbe il Senato previamente operare una verifica sulla sussistenza dei presupposti costituzionali, sull'omogeneità del contenuto e sull'immediata applicabilità delle norme in quanto previsto.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO,
Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma. Grazie, presidente. Ringrazio anche la Commissione.

Io cercherò effettivamente di essere breve, perché è inutile che noi andiamo a fare una rassegna dei difetti che conseguono al decreto legge. È inutile che andiamo a fare una rassegna degli abusi. Sono cose che conosciamo oramai da tempo immemore. Sappiamo benissimo che il decreto legge, così come è utilizzato, è fonte di una continua serie di abusi. Sappiamo benissimo che il decreto legge, così come è utilizzato, è assolutamente problematico nei rapporti fra Governo e Parlamento. Sappiamo, però, altrettanto bene che i rimedi per vie interne — diciamo così — non sono mai stati sufficienti.

Ricordo la prima sentenza della Corte Costituzionale che ha colpito un decreto legge prima della sua conversione. È la n. 161 del 1995, in cui il decreto legge fu impugnato in conflitto di attribuzione dai promotori del referendum (era quello sulla *par condicio*) e la Corte prima dei sessanta giorni si pronunciò.

Dopo quella vicenda, che è forse la prima di significativo controllo sul decreto legge, la Corte, l'anno dopo, fece la sentenza sul divieto di reiterazione e poi ha continuato fino all'ultima sentenza importante, quella in cui, ancorché sulla legge di conversione, ha detto che non si può usare il decreto legge per fare un intervento di riforma di sistema, qual era quello sulle Province.

Passando per questi venticinque anni, troviamo che i tentativi di intervento per linee interne della Corte Costituzionale sono stati praticamente tutti. La Corte è tornata indietro sulla sua giurisprudenza sulla legge di conversione e ha ritenuto sindacabile anche la legge di conversione. Le strade per un controllo interno sul decreto legge e sulla legge di conversione la Corte le ha tentate tutte.

Eguale, il Presidente della Repubblica, altrettanto ha tentato tutto. Ha provato più volte a negare la firma, ha fatto più volte appelli e richiami alle forze politiche e al Governo per evitare l'abuso del decreto legge, ma, ciò nonostante, questo non è accaduto.

Ciò significa che c'è un problema di sistema, che c'è un problema di organizzazione complessiva della nostra forma di Governo da svariati anni, fin dal memorabile — non c'è bisogno che lo ricordi — e famoso intervento di Predieri sull'uso del decreto legge. Vuol dire, dunque, che c'è un problema di sistema.

Io vorrei segnalare un'altra conseguenza dell'abuso dei decreti legge, conseguenza che, purtroppo, secondo me, viene scarsamente presa in considerazione. Si parla di decreto legge, di rapporti fra Governo e Parlamento e maggioranza e opposizione, di circuito decisionale che viene bypassato. Il decreto legge, per la sua struttura, ha, però, un altro gravissimo problema. Il decreto legge, in quanto norma immediatamente efficace, è fonte di un disordine amministrativo tale per cui è da chiedersi, meravigliati, come abbia fatto il nostro Paese a resistere al disordine amministrativo che l'uso del decreto legge crea.

Questo problema, scusatemi, è molto più grave del problema del raccordo fra Governo e Parlamento, perché fare quest'uso del decreto legge significa gettare il Paese in una situazione di caos amministrativo insuperabile.

Perché di caos amministrativo? Perché l'amministrazione, i giudici, i soggetti privati, gli operatori industriali, gli operatori economici, ognuno di noi, di fronte al decreto legge non sa se prendersi il rischio di attuarlo o se aspettare la legge di conversione. Questo significa che il Paese, tutto il Paese, vive sessanta giorni — ma tempo addietro ancora di più — nell'incertezza dei propri comportamenti amministrativi. Questa è la più grave fonte di disagio creata dal decreto legge.

Dunque, c'è un problema di sistema. C'è un problema di sistema che deriva dalla struttura dell'atto, naturalmente, che deriva da quello che diceva il collega Azzariti della complessiva crisi della legge.

Sicuramente la legge come strumento tradizionalmente inteso è ormai entrata in crisi, non è più generale e astratta, i procedimenti di produzione normativa si sono modificati. Sono tutte questioni che

conosciamo, ma il problema di fondo è, scusatemi, uno solo: il nostro sistema di produzione normativa è un sistema disordinato, è un sistema che non permette alla maggioranza parlamentare di portare avanti il suo programma e che la costringe a utilizzare questo strumento abnorme e mostruoso, questo *monstrum*, che è il decreto legge.

Senza entrare nel problema della verifica di tutta una serie di presupposti, su cui possiamo entrare e in merito ai quali possiamo chiederci se occorra introdurre qualche modifica in più nei Regolamenti parlamentari e se bisogna rafforzare la legge n. 400 del 1988, il problema è uno solo: bisogna dare al Governo uno strumento che gli permetta di avere garantito il suo tentativo di attuare il programma di maggioranza.

C'è un'unica risposta di sistema, ed è quella dell'iniziativa legislativa rafforzata, quella che permette al Governo di poter presentare un testo e di aver garantita l'approvazione in un lasso di tempo determinato. Naturalmente, è evidente che l'introduzione di una previsione di questo tipo non è sufficiente farla in sede regolamentare. Non ce la si fa con i Regolamenti. Occorre la previsione di rango costituzionale.

In secondo luogo, è evidente che dall'introduzione di una previsione di questo tipo non può che derivare una drasticissima riduzione dell'uso del decreto legge, anch'essa introducendo previsioni costituzionali di strettissima applicazione in sede costituzionale. Si è ipotizzata la costituzionalizzazione della legge n. 400 del 1988, ma il problema è che il sistema non ce la fa.

Il sistema non ce la fa perché non regge la richiesta di produzione normativa e il Presidente del Consiglio, il più buono o il più cattivo, è costretto a utilizzare lo strumento abnorme del decreto legge.

Sono decenni che ci poniamo questo problema e la risposta di sistema è una sola. Se è come ci diceva Alfonso Celotto e ragioniamo sui decenni, la risposta di sistema è una sola: quella della previsione in Costituzione di una norma che garan-

tisca al Governo, nel processo legislativo, la possibilità di attuare il suo programma.

Il resto viene da sé. Il resto, una volta che noi andiamo in questa direzione, che è quella che, fortunatamente, viene prevista nel testo di riforma, viene da sé. Allora potremo ragionare più serenamente su come correggere o su come introdurre alcuni correttivi all'uso del decreto legge, perché avremmo risolto il problema principale, che è quello di fornire al Governo uno strumento per l'attuazione del programma.

ANTONIO D'ANDREA, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Brescia*. Grazie dell'invito. Io devo dire che concordo nel ragionare, come hanno fatto i colleghi, guardando alla decretazione d'urgenza come a una patologia più complessiva che riguarda la forma di governo. In particolare, sono d'accordo con Gaetano Azzariti quando dice che noi parliamo di questi abusi e che è inutile fare l'elencazione degli abusi. Ha ragione anche Caravita: sono noti gli abusi perpetrati attraverso il decreto legge e attraverso la legge di conversione. È inutile, appunto, farne l'elencazione.

Può essere, tutto sommato, perlomeno per me, di conforto sapere che rispetto a questi abusi talvolta la Corte Costituzionale interviene e non spinge l'abuso sino al sovvertimento del sistema delle fonti, chiudendo gli occhi dinanzi alla legge di conversione, che è una sorta di treno in corsa nel quale si sale al volo e in cui tutti stanno male, ma in cui tutti sono pronti a mettersi in qualche modo in piedi.

Questo non è né serio, né edificante, ma in merito la reazione *ex post* la Corte Costituzionale la garantisce. Ci saranno sofisticate questioni interpretative della tipologia della decisione della Corte, ma sostanzialmente oggi non è più sicuro che si possa fare tutto con la legge di conversione. Non è un problema solo di omogeneità della materia, ma è un problema proprio di materia.

Da questo punto di vista io sono tranquillizzato da questo cambiamento di registro della Corte, che non può fingere di

non vedere quello che accade. Il tema, però, è quello della forma di governo. Questa idea per cui il Governo — poveretto — non avrebbe alcuno strumento per realizzare il suo indirizzo politico, così debole e così privo da dover ricorrere a questo *escamotage* del decreto legge altrimenti non realizza il programma, è una favola che io non mi bevo affatto e che ritengo sia non realistica.

Non voglio neanche difendere l'attuale contesto costituzionale, che non consentirebbe alcuna forma di primato del Governo sul Parlamento. A limite posso constatare la circostanza che nel nostro ordinamento tutto questo è potuto accadere perché non c'è più la maggioranza parlamentare. La maggioranza parlamentare è struttura servente rispetto al Governo. Se l'indirizzo politico non si realizza, è perché la maggioranza parlamentare e il Governo hanno problemi al loro interno, non perché mancano gli strumenti.

Il Governo dispone eccome di straordinari strumenti di pressione sulla sua maggioranza, persino in disprezzo di regole procedurali e regolamentari poste e che vengono bellamente disattese, sia da chi governa le Assemblee, sia da parte di quelli che dovrebbero essere i giudici interni rispetto al Regolamento parlamentare.

Questa è una questione delicata, che pure andrebbe affrontata. Che diritto è il diritto parlamentare? È un diritto, non è un diritto, è tutto politica, non è un ramo dell'ordinamento giuridico, basta la prassi per cambiare il senso delle norme scritte? Bisognerà prima o poi risolvere anche questo problema e ammettere, per esempio, che l'ordinamento italiano, a differenza di altri ordinamenti, questo controllo non solo non ce l'ha — mi riferisco al controllo esterno rispetto ai Regolamenti parlamentari — ma lo affida a giudici interni, che spesso sono molto poco giudici e molto attenti alle ragioni di chi, in realtà, preme perché si faccia in fretta e velocemente rispetto a ciò che chiede il Governo.

Il decreto legge, dunque, esplose in un contesto che falsamente, secondo me,

viene dipinto come un contesto nel quale al Governo non sono forniti e garantiti poteri procedurali che siano in grado di consentirgli la realizzazione del programma.

C'è anche un altro grosso equivoco che andrebbe risolto, se si resta dentro un contesto parlamentare. Naturalmente, se andassimo verso una variazione dell'attuale forma di governo, si potrebbe ragionare più serenamente anche sulla posizione autonoma del Governo e della maggioranza parlamentare. Il Governo deve avere garantita sempre e comunque, senza limiti di tempo e di oggetto, l'approvazione delle sue iniziative? Bisogna dire sempre « sì »? Lo dico alla maggioranza parlamentare. La maggioranza parlamentare ha una soggettività da giocare o no? Esiste o non esiste come soggetto che ragiona rispetto al Governo?

Io sono convinto che l'assoluta inconsapevolezza di un ruolo abbia prodotto l'esorbitanza del rilievo istituzionale del Governo, che fuoriesce dalle Aule parlamentari, e arrivo al punto di pensare che l'elettorato elegga il Governo. C'è questa sorta di favola per cui, in realtà, i successi elettorali di una competizione che serve per avere la rappresentanza parlamentare e, quindi, per assegnare seggi, sono diventati meccanismi che determinano più o meno efficacemente l'elezione del Governo.

Anche per i discorsi sulla votazione a data certa vediamo quel che succede in altri ordinamenti, stabiliamo un limite, stabiliamo qualche materia. Quante volte nel calendario si può utilizzare? Il Governo la chiede e la ottiene o è l'Assemblea che gliela concede? Dobbiamo ragionarci, altrimenti si rischia davvero di stravolgere un ordinarissimo funzionamento di una democrazia parlamentare. Un conto è che il Governo abbia preferenza rispetto alle proprie iniziative e alla calendarizzazione, un conto è che abbia il diritto di vedere garantita l'approvazione delle sue iniziative.

Secondo me, ragionando in questo modo, si snatura il minimo che dovrebbe essere garantito alle democrazie parla-

mentari. Ho l'impressione che nel contesto generale, quando si allude a modificazioni costituzionali che dovrebbero essere controbilanciate da banalissime concessioni — per esempio riguardo alla cosiddetta costituzionalizzazione dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, mentre questa circostanza è già ottenuta per via giurisprudenziale — quando si insiste, come si insiste, su questa strada, addirittura inserendo questa norma nel progetto del Governo che si occuperebbe di altro, vale a dire del mutato ruolo del Senato, in realtà si voglia accelerare, in modo, dal mio punto di vista, innaturale e pericoloso, verso forme che sviliscono il Parlamento e addirittura formalizzano lo svilimento del Parlamento medesimo e del primato della legislazione.

CLAUDIO DE FIORES, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la II Università di Napoli*. Ringrazio la presidenza della Commissione per l'onore che ha voluto riservarmi, invitandomi a quest'audizione sulla decretazione d'urgenza.

Gli interventi che mi hanno preceduto hanno affrontato in modo articolato i nodi problematici di carattere costituzionale che investono oggi, ma non solo da oggi, la questione della decretazione d'urgenza: l'impiego sempre più massiccio e smodato, la tendenza di alcuni decreti legge a coinvolgere ambiti materiali sempre più variegati e complessi, dai decreti *omnibus* a quelli che oggi vengono definiti i decreti macrosettoriali.

Si è fatto anche ampiamente riferimento alla giurisprudenza costituzionale, in modo particolare con le due sentenze, la n. 29 del 1995 e la n. 360 del 1996, che hanno ribaltato l'impostazione originaria del giudice costituzionale. Con la sentenza n. 29 del 1995, si è detto, è stato affermato il principio della sindacabilità, del difetto della necessità e dell'urgenza. Con la sentenza n. 360 del 1996 è stata in qualche modo travolta la prassi della reiterazione dei decreti legge.

È opportuno, però, a questo riguardo, precisare che, se con la sentenza n. 360 la

reiterazione dei decreti è sostanzialmente sparita, lo stesso non può dirsi per l'uso disinvolto della decretazione d'urgenza censurato dalla sentenza n. 29 del 1995 e poi successivamente, in termini ancora più netti, dalla sentenza n. 171 del 2007.

Come si vede, i termini che ricorrono in dottrina e in giurisprudenza sono molti, con riferimento alla decretazione d'urgenza, ma sono quasi sempre gli stessi: «urgenza», «necessità», «reiterazione». A fronte di tutto ciò, io mi chiedo, invece, che fine abbia fatto la straordinarietà.

A mio modo di vedere, è proprio questo elemento, l'elusione della straordinarietà, il connotato che ha alimentato la prassi distorsiva di questi anni. Vi è stata una sistematica rimozione, alla quale abbiamo tutti concorso, giudici e giuristi, Parlamento e Governo, della straordinarietà, che è più che un presupposto, è un elemento sostanziale della decretazione d'urgenza e dei presupposti dell'esercizio della decretazione d'urgenza.

C'è, quindi, un *vulnus* con il quale siamo chiamati a fare i conti, perché questo richiamo alla straordinarietà, dal mio punto di vista, allude non solo all'anomalia dell'evento su cui il decreto legge si fonda, ma anche al carattere eccezionale della disciplina in esso contenuta. Aver rimosso la straordinarietà fino a qualificarla, anche in una certa dottrina, come definizione rafforzativa della necessità e dell'urgenza, una sorta di mero accessorio di questi due connotati e presupposti, ha contribuito ad avallare le tendenze attuali del sistema, fino a trasformare il decreto legge in uno strumento di normazione ordinario. È da qui che discende l'*impasse* del sistema, come anche la giurisprudenza costituzionale parrebbe ampiamente confermare.

Quella che è stata — come è stata definita — la rivoluzione giurisprudenziale dei decreti, pur assumendo quale premessa generale la prescrittività della Costituzione, non è stata capace di svilupparne appieno gli effetti. Anzi, in più occasioni lo stesso giudice costituzionale ha sistematicamente eluso il precetto della straordinarietà, che pure, come dicevo

prima, è un dato positivo. In qualche modo bisogna fare i conti con questo elemento e bisogna approdare a effetti giuridicamente apprezzabili e, di per sé, idonei ad arginare gli abusi della decretazione d'urgenza.

Mi riferisco, in modo particolare, a ciò che parte della dottrina ha definito « l'urgenza auto-procurata », con riferimento a tutti i casi in cui l'urgenza e la necessità di provvedere derivano da un'inerzia del legislatore. Il legislatore non interviene attraverso le vie ordinarie per inerzia o perché vi è una difficoltà politica e, quindi, preferisce ricorrere a strumenti straordinari, quali il decreto legge, per far fronte a situazioni che straordinarie non sono. Si tratta, invece, di situazioni ampiamente prevedibili, attorno alle quali il dissenso, se c'è, è un dissenso di natura politica, ma che non attiene alla straordinarietà dei connotati del fatto.

L'elusione, quindi, della straordinarietà non è stata in questi anni a costo zero. Ha determinato gravi alterazioni, in alcuni ambiti irreversibili, sul piano dei rapporti tra i poteri nella tutela dei diritti e anche per quanto riguarda la forma di governo. Parti rilevanti dell'ordinamento sono state riscritte e sbrigativamente ridisegnate su *input* dei Governi, estromettendo di fatto in molte circostanze le Camere dai processi decisionali.

Io ho l'impressione, quindi, che più che di fronte — per utilizzare un'espressione nota — a una « legislazione motorizzata », come direbbe Carl Schmitt, noi ci troviamo oggi di fronte a molto di più. Lo strumento attraverso il quale il Governo interferisce ripetutamente sui lavori parlamentari è forte e tende sempre più ad alterare le dinamiche del procedimento legislativo ordinario, a espropriare le Commissioni parlamentari dell'esame in sede referente di normative spesso di rilevante peso politico, per non parlare della questione, cui ha già accennato Gaetano Azariti, del ricorso, non certo sporadico, soprattutto in questa Camera, alla questione di fiducia quale grimaldello per imporre la conversione della legge in tempi costituzionalmente previsti.

A fronte di tutto ciò si auspica da più parti un controllo — si dice — più rigoroso della decretazione d'urgenza da parte del giudice costituzionale. Comprendo le ragioni di questa sollecitazione, ma non sarei poi così sicuro dell'esito. Non sarei sicuro dell'efficacia di questa soluzione. Certo, il giudice costituzionale ha ancora dei margini di intervento, può ancora dire qualcosa, ma non può dire molto.

Dico questo perché, se il decreto legge si è trasformato in uno strumento politico utilizzato, come è stato detto in dottrina, per rispondere rapidamente a domande legislative che hanno carattere di urgenza politica, allora è evidente che un argine a queste tendenze non può che provenire dalla politica, più che dalla giurisdizione.

È al Parlamento, quindi, che spetta assicurare la tutela dei limiti della decretazione d'urgenza, esercitando innanzitutto l'attività, che gli spetta, di controllo ai sensi degli articoli 96-bis del Regolamento della Camera e 78 del Regolamento del Senato, ridefinendo su basi nuove, meno meccaniche e senza automatismi, i rapporti con il Governo in sede di conversione del decreto.

Più che su un controllo esterno di un giudice, io porrei l'attenzione sull'esperibilità e sulla ridefinizione di forme di controllo interno da parte dello stesso Parlamento. È questo l'ambito sul quale bisogna puntare. Come si è detto, se la politicità dei presupposti è il connotato significativo e rilevante della decretazione d'urgenza, è evidente che vi sia anche l'esigenza di un controllo che risponda a queste istanze di politicità e che non può che essere, quindi, esercitato dal Parlamento.

Non c'è bisogno, a mio modo di vedere, di riformare l'articolo 77 della Costituzione, una questione che viene affrontata nell'ultima parte della relazione del Presidente Sisto. Quelli che sono, o che dovrebbero essere, i limiti della decretazione d'urgenza li conosciamo. Essi non vanno, quindi, riscritti, ma, a mio modo di vedere, vanno piuttosto rispettati.

Per invertire questa tendenza e, quindi, per porre un argine a quella che è stata la

dimensione patologica della decretazione d'urgenza è necessario soprattutto, e su questo concludo, intervenire sulle dinamiche del sistema. È necessario, quindi, che la rappresentanza parlamentare recuperi appieno gli spazi di decisione e di intervento rispetto al Governo. È necessaria una riaffermazione forte e sostantiva dell'ordinarietà della funzione legislativa e, per questa via, della centralità delle funzioni e del ruolo del Parlamento.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma*. Grazie, presidente. Nel ringraziare per l'invito, io mi scuso per il ritardo con lei, Presidente, con gli onorevoli parlamentari e con i colleghi, ma l'anticipazione dell'audizione non mi ha consentito di organizzarmi per evitare questo quarto d'ora di ritardo.

Sul merito io condivido — mi pare che sia già stato detto da molti colleghi — lo scetticismo su due atteggiamenti che si possono avere nei confronti del tema del decreto legge. Il primo è l'atteggiamento della pura e semplice e utopistica eliminazione dell'istituto: mettiamo tanti di quei limiti per cui il Governo di fatto non lo possa più utilizzare. L'altro scetticismo rispetta una soluzione più realistica, più praticata e più tentata, che è quella della normalizzazione del decreto legge: interveniamo perché il decreto legge sia arginato e indirizzato e rimanga uno spazio congruo per la legge.

Io credo che entrambe queste due soluzioni siano destinate al fallimento. Innanzitutto la storia ci dice che da centocinquanta anni a questa parte tutte le soluzioni sul decreto legge non hanno funzionato. Come diceva molto bene Celotto, non hanno funzionato né la soluzione di negarne l'esistenza, come nello Statuto Albertino, né la soluzione di disciplinarlo, come ha fatto la Costituzione. Non hanno funzionato perché è nella natura dell'istituto che non possano funzionare.

Io credo che tale istituto sia consustanziale a qualsiasi ordinamento, tanto è vero che cambiano i nomi, cambiano le forme

e cambiano gli strumenti, ma ogni ordinamento ne fa uso. È normale che ci sia una valvola che si possa attivare nei momenti in cui l'ordinamento non è in grado di reagire in termini ordinari.

Un altro motivo per cui la normalizzazione mi sembra inadeguata e addirittura rischiosa è che il decreto legge nell'ordinamento italiano è l'unica risorsa decisionistica che ci sia. Mi sembra, quindi, molto difficile che si possa risolvere il problema eliminando o contenendo puramente e semplicemente questa unica risorsa decisionistica.

Secondo me, per inquadrare la questione del decreto legge, bisogna considerare che la vicenda del decreto legge mette in luce quattro paradossi. Li indicherò molto brevemente.

Il primo paradosso l'ho appena accennato ed è tra l'abuso, da una parte, e la tutela, la difesa e la cultura giuridica di tipo parlamentarista spinto, dall'altra, che ne fa da contraltare. Esiste una relazione evidente tra queste due condizioni, nel senso che, quanto più la cultura giuridica e costituzionale difende un modello di funzionamento ordinario del Parlamento legato a prassi e abitudini che, secondo me, non sono più sostenibili oggi, tanto più si determina la necessità di scivolare sull'utilizzo del decreto, al punto che noi arriviamo al paradosso che l'utilizzo del decreto legge in Italia è molto più grave e pesante dell'istituto che unanimemente si considera più allarmante, cioè quello del voto bloccato con voto di fiducia nell'ordinamento francese.

I meccanismi con cui viene fatto operare il decreto legge con la legge di conversione, l'emendamento del Governo e la questione di fiducia sulla legge di conversione sono, dal punto di vista garantistico, mortificatori per il Parlamento, molto più di quanto non lo siano nel sistema in cui notoriamente si ritiene che il Parlamento sia particolarmente mortificato.

Il secondo paradosso è che la normalizzazione del decreto legge rischia di rafforzare la legittimazione dell'esistente e,

quindi, di produrre ancora di più abnormità rispetto a un funzionamento fisiologico delle Istituzioni.

L'esempio più evidente viene proprio dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Noi abbiamo finito per scaricare sulla Corte una serie di valutazioni che evidentemente sono estremamente delicate, perché la Corte giudica in termini di ragionevolezza e di buonsenso su parametri, come la straordinaria necessità e urgenza o l'omogeneità, che sono estremamente sfuggenti, con le conseguenze che si arriva ai paradossi per cui magari la Corte una certa legge di conversione l'annulla e la legge di conversione del decreto Milleproroghe non l'annulla, non perché trova un'omogeneità rappresentata dal fatto che ci siano mille proroghe su mille argomenti, ma perché è l'esigenza della proroga che unifica tutto il provvedimento.

È chiaro che questo è un terreno estremamente sfuggente, sul quale la Corte non potrà che andare avanti e indietro, tant'è vero che, da una parte, annulla le leggi di conversione quando sono disomogenee, ma, dall'altra, consente alla legge di conversione addirittura di prevedere una delega legislativa sulla materia sulla quale sta convertendo il decreto legge. La normalizzazione, quindi, può essere rischiosa.

In terzo luogo — lo diceva benissimo Caravita e, quindi, spendo una sola parola sul punto — il problema è che l'evoluzione dell'istituto del decreto legge ha determinato la circostanza che noi rispondiamo all'emergenza con l'incertezza, con un'incertezza generalizzata, con un'incertezza che viene talmente interiorizzata da riflettersi sullo stesso procedimento, ragion per cui un procedimento non è mai certo fino alla fine.

Il Governo presenta il decreto legge in Consiglio dei ministri in modo tale che, quando non è una cartellina vuota, è un disegno di legge con più opzioni. Il Consiglio dei ministri approva questo disegno di legge con più opzioni, con buona pace dell'articolo 77 della Costituzione, dopodiché inizia una fase, ignota ai più, che può durare anche giorni o settimane, nella quale si definisce il decreto legge.

A questo punto, il decreto legge viene pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, ma il dibattito sul decreto legge e i comportamenti dell'amministrazione sul decreto già si sono verificati al solo annuncio. L'effetto è un effetto di paradossale incertezza rispetto a un istituto che avrebbe avuto, invece, la funzione di essere la mannaia che si scarica sull'ordinamento nel momento dell'emergenza per stabilizzare una soluzione immediata, salvo poi reintervenire.

Il quarto e ultimo paradosso è che il decreto legge sta perdendo la sua urgenza, ma non nel senso dei suoi presupposti di urgenza. Il senso è che questo procedimento che si sta sfilacciando e che, come ho detto, inizia con il Governo che non si sa nemmeno bene quale provvedimento faccia approvare al Consiglio dei ministri, continua con quella fase ignota di negoziato, la cosiddetta parte «salvo intese», approda al Parlamento, dove naturalmente si svolge tutto il negoziato, e arriva alla Presidenza della Repubblica, la quale, come dimostra l'esperienza, a volte è intervenuta dicendo: «Va bene, io vi promulgo la legge, purché, però, poi mi cambiate quello che avete fatto nel decreto legge». È il caso del decreto legge salva precari del 2009.

Il Presidente della Repubblica dice: «Promulgo la legge di conversione di questo decreto legge avendo avuto dal Governo assicurazione che lo cambierà». L'*iter* del decreto legge è, quindi, molto più lungo di sessanta giorni. Diventa un *iter* virtualmente indefinito, il che è paradossale.

In conclusione, quali soluzioni adottare? Sono state più o meno illustrate, ma un punto deve essere chiaro: il Governo cesserà di utilizzare i decreti legge, come fa da centocinquanta anni, nel momento in cui sarà per il Governo più conveniente utilizzare un'altra strada.

Io non credo che ci sia soluzione diversa. Il decreto legge è ormai talmente nella nostra cultura e ha talmente tante giustificazioni e stratificazioni storiche di ogni orientamento che l'unico modo per impedire che il Governo ne abusi è for-

nirgli uno strumento che sia per il Governo più conveniente dal suo punto di vista. Uno strumento che dia certezza, secondo me, sarebbe più conveniente di uno che non dà certezza.

A mio avviso, non c'è altra soluzione che quella di prevedere tempi certi, non sul contenuto della soluzione, ma sull'esistenza o meno di una soluzione. Il Governo fa la sua proposta, sa che essa verrà decisa e che avrà un punto finale il giorno stabilito e poi se la vede con la sua maggioranza. Questo è giusto. Se la negozia, trova delle soluzioni. Questa è la prima soluzione.

La seconda soluzione è che, se si realizza questo obiettivo di rendere per il Governo più conveniente esperire la via ordinaria, che a questo punto diventa, però, una via certa, il decreto legge rimane e non può non rimanere — sono convinto che il decreto legge, o il provvedimento emergenziale, sia un istituto — ma può essere disciplinato in modo molto secco: il decreto legge viene presentato il giorno stesso alle Camere e le Camere il giorno stesso, o entro cinque giorni, devono dire: «Lo converto» o «Non lo converto». Punto. Se non lo convertono, si trasforma nel disegno di legge, che ha i suoi tempi certi.

Il decreto legge diventa, quindi, l'atto totalmente eccezionale, perché il Governo ha convenienza a perseguire un'altra strada, nella quale il Parlamento si pronuncia con un solo atto, in tempi del tutto certi, travolgendo tutta quell'incertezza amministrativa di cui, molto acutamente e icasticamente, parlava Caravita. Se non si prende la questione da questa parte, io credo che i nostri sforzi siano piuttosto disperati.

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma*. Grazie dell'invito. Io rinvio a un testo scritto per tutto quello che non dirò. Peraltro, è stato già detto molto e, quindi, mi limiterò solo ad accennare ai diversi tipi di controllo e al significato istituzionale della loro evoluzione.

Sul controllo della Corte costituzionale si sono già spesi molto i colleghi, citando le sentenze più importanti, quella sulla reiterazione, la n. 360 del 1996, e la n. 29 del 1995, che in fondo rappresenta il vero snodo, perché da quella sentenza la Corte, dopo aver per lungo tempo sostenuto il carattere eminentemente politico della votazione al presupposto costituzionale, segue invece un'altra strada e configura il vizio *in procedendo* della legge di conversione.

È un precedente che poi 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 legge di conversione proprio per difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza.

Questi precedenti rappresentano le premesse logiche per la successiva giurisprudenza costituzionale, che è molto più 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 — lo accennava anche Celotto — la legge di conversione come una legge a competenza tipica, una legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge (sono espressioni della Corte), e a valorizzare la semplificazione procedimentale di tale procedimento legislativo.

In questo senso si può leggere proprio la recente sentenza sulla Fini-Giovanardi, la sentenza n. 32 del 2014, nella quale la Corte, confermando l'orientamento che era emerso nella sentenza n. 22 del 2012, sul cosiddetto decreto 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 del procedimento di riconversione per scopi diversi rispetto a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento — dice la Corte — delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare.

Nella stessa prospettiva può inquadrarsi la sentenza n. 220 del 2013, quella che ha annullato le norme introdotte dalla decretazione d'urgenza sugli enti locali, norme che sono 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 — dice la Corte — non possono essere interamente condizionate dalla contingenza sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'articolo 77. Il riferimento alla costrizione dei tempi del dibattito parlamentare penso sia molto rilevante.

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

L'accennata evoluzione della giurisprudenza costituzionale rappresenta, però, il sintomo di un processo più ampio, che riguarda i diversi controlli sull'esercizio del potere di decretazione e, dunque, anche quelli svolti da parte degli organi politici, in particolare dal Presidente della Repubblica, in sede soprattutto di emanazione del decreto legge, più che di promulgazione della legge di conversione, e delle Camere, nel procedimento legislativo di conversione.

Quanto al controllo presidenziale, dicevo che esso ha funzionato in sede di emanazione prevalentemente in via informale, con l'accoglimento da parte del Governo dei rilievi formulati del tutto informalmente dal Capo dello Stato, ma non sono mancati i casi in cui il Presidente abbia formalizzato la sua richiesta o la sua posizione critica. Molteplici sono i ri-

chiami a un uso più parsimonioso dello strumento o all'omogeneità dei decreti, che hanno trovato espressione in una serie di lettere inviate ai Presidenti delle Camere e del Consiglio quasi con cadenza annuale dal 2007 ad oggi.

In un caso, la nota vicenda Englaro, il Capo dello Stato ha poi addirittura negato l'emanazione a un decreto deliberato dal Consiglio dei ministri, constatando la carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Il Presidente della Repubblica molto raramente ha esercitato il potere, invece, di rinvio della legge di conversione, per non correre il rischio di determinare la decadenza di un decreto già approvato dalle Camere.

Nondimeno, negli ultimi anni, lo accennava prima Guzzetta, il controllo presidenziale ha sperimentato strade nuove attraverso l'introduzione di figure atipiche di promulgazione, denominate dalla dottrina come «promulgazioni monito» o «promulgazioni condizionate». L'atto di promulgazione viene, cioè, accompagnato da un comunicato stampa o da una lettera ai Presidenti delle Camere e del Consiglio, nei quali si esprimono rilievi sulla legge promulgata e se ne auspica una tempestiva modifica.

Un'intensificazione delle forme di controllo si riscontra anche nell'attività parlamentare e, specificamente, nei Regolamenti delle Camere. Se n'è già accennato. Ciò vale soprattutto per la Camera. Oltre alle modifiche dei Regolamenti va constatata anche una prassi più severa sul controllo del regime di ammissibilità degli emendamenti presentati nel procedimento di conversione, soprattutto alla Camera dei deputati.

Il rafforzamento dei controlli da parte della Corte costituzionale e degli organi politici può, verosimilmente, ricondursi alla trasformazione, agli inizi degli anni Novanta, del nostro assetto istituzionale da consociativo e consensuale a maggioritario. Questi controlli vengono intensificati a partire da questa data, sia a livello di Corte costituzionale, sia a livello di organi politici.

Per quasi un cinquantennio, infatti, lo spostamento del potere normativo attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza era bilanciato dalla tendenza assembleare della forma di governo italiana, nella quale le decisioni erano il frutto di negoziati e compromessi tra i vari attori politici e istituzionali e le minoranze erano variamente coinvolte nelle scelte parlamentari.

Successivamente alla riforma della legge elettorale, a seguito dei *referendum* del 1991 e del 1993, in senso maggioritario, si è affermata, invece, una democrazia competitiva, fondata cioè sulla concorrenza per il controllo dell'indirizzo politico di governo tra forze reciprocamente alternative. Ciò ha fatto venir meno il fattore compensativo e ha quasi automaticamente attivato o reso più sensibili le istanze di controllo sull'esercizio dei poteri governativi e, in particolare, proprio sulla decretazione d'urgenza, che ha rappresentato e rappresenta il mezzo principale di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Pongo un ultimo interrogativo *de iure condendo* sul quale si sono soffermati un po' tutti, e concludo: quali rimedi si possono introdurre per contrastare l'abuso dei decreti legge? Tradizionalmente si è provato a porre dei limiti di contenuto e a rafforzare le modalità di controllo nell'ambito del procedimento di conversione, ma la prassi dimostra che si tratta di soluzioni inefficaci. La Costituzione continua a essere elusa e i decreti continuano a essere, come ho accennato, mezzo ordinario e non straordinario di legislazione.

La patologia non scaturisce, infatti, dalla mancata esplicitazione dei limiti o dall'insufficienza dei controlli. La sua fonte è da ricercare altrove e precisamente nell'inefficienza decisionale del Parlamento o nella mancanza o inidoneità degli strumenti ordinari in capo al Governo per indirizzare l'attività legislativa e ottenere entro tempi ragionevoli e certi una decisione parlamentare sugli atti di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Sotto questo profilo il recente disegno di legge costituzionale attualmente in discussione al Senato, oltre a costituziona-

lizzare i limiti previsti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, contiene due proposte di riforma che potrebbero sdrammatizzare il problema, anche se poi, ovviamente, ne creano altri: la riforma dei poteri del Senato, col tramonto del bicameralismo perfetto, e l'attribuzione al Governo del potere di chiedere l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno e di ottenere la votazione entro i 60 giorni dalla richiesta.

Condivido le perplessità di Azzariti e di D'Andrea, ma sono convinto che, finché queste o analoghe riforme non verranno approvate, sia difficile immaginare, nonostante i richiami presidenziali e l'affermarsi di una giurisprudenza costituzionale più stringente, una virtuosa trasformazione del patologico uso della decretazione d'urgenza. Queste soluzioni quantomeno diminuirebbero gli effetti di incertezza nell'ordinamento che determinano i decreti legge.

GIULIO SALERNO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata*. Grazie dell'invito. Prima di tutto devo dire che concordo con quanto è stato affermato dai colleghi, vale a dire che il problema del decreto legge è un problema, ovviamente, del sistema e che, quindi, probabilmente, se non si attribuisce al Governo uno strumento alternativo ed efficace — il progetto di riforma costituzionale in corso prevede lo strumento del disegno di legge d'iniziativa del Governo a data fissa, con il voto bloccato — è difficile risolvere il problema del decreto legge. Probabilmente bisogna intervenire in senso più ampio.

Il decreto legge, come è stato detto abbondantemente, ha prodotto degli effetti molto negativi. Io aggiungerei a quello che è stato riferito che ci sono, per esempio, dei problemi gravi che il decreto legge ha prodotto sul ruolo del Capo dello Stato. Non si comprende bene quale sia il ruolo del Capo dello Stato nella sede dell'emanazione del decreto legge e se il Capo dello Stato possa rifiutarlo, problemi che concernono la possibilità di rinvio alle Camere.

Il decreto legge ha trasformato anche il ruolo delle Camere, che sono diventate sostanzialmente un organo meramente correttivo della volontà legislativa espressa dal Governo.

Il decreto legge ha prodotto una frammentazione del sistema delle norme, una perpetua variazione delle norme, che cambiano costantemente — decreto legge e legge di conversione, successivi decreti legge e legge di conversione — e ha prodotto dei problemi sulla riserva di legge. La Costituzione prevede in tanti ambiti questa riserva, ma la riserva di legge sostanzialmente è stata svuotata dall'uso del decreto legge.

Bisognerebbe ripensare l'istituto della riserva di legge, probabilmente riducendone i campi di intervento, ma riservandola davvero al Parlamento e, contemporaneamente, prevedendo qualcosa che possa assicurare al Governo la possibilità di intervenire con regolamento.

L'abuso del decreto legge è intervenuto poi molto pesantemente sulla certezza del diritto. Esposito insegnava che il decreto legge poteva essere fondato sulla necessità o del provvedimento o del provvedere. Diciamo che ormai è fondato sulla necessità dell'annunciare: deve semplicemente confermare un annuncio che è stato fatto.

Il decreto legge comporta un forte deficit di effettività del diritto, come è stato osservato — si aspetta praticamente la legge di conversione — ed è anche una fonte di sfiducia verso il diritto tutto, perché il cittadino — come anche gli operatori e gli amministratori — è in una sorta di limbo di attesa.

I rimedi sinora attuati sono stati molto lacunosi e inefficaci. Io non credo che basti correggere la legge n. 400 del 1988 o che si possa puntare su un maggiore intervento della Corte costituzionale. Probabilmente servono, invece, un intervento deciso sulla Costituzione e un intervento sulle norme dei Regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda la Costituzione, nella sintetica nota scritta che ho consegnato alla Presidenza ho immaginato alcuni possibili interventi, azioni che si potrebbero intraprendere per cercare di ren-

dere la « gabbia di nesso », così come si era detto nell'Assemblea costituente, davvero efficace.

Si potrebbero, da un lato, prevedere in Costituzione direttamente le circostanze eccezionali che giustificano questi atti. D'altronde, la legge di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, prevede le circostanze eccezionali che consentono di poter derogare rispetto all'obiettivo strutturale di bilancio. Non vedo perché questo non possa essere fatto anche per il decreto legge.

Io eviterei di porre in Costituzione i limiti relativi al criterio dell'omogeneità o della corrispondenza al titolo. Mi sembrano dei limiti molto sfuggenti, a cui si può sfuggire facilmente. Ricordiamo soltanto la prassi dello spaccettamento dei decreti legge, cui talora sappiamo che il Governo ricorre anche dopo la delibera del Consiglio dei ministri. Ne viene deliberato ufficialmente uno, ma poi ne vengono spaccettati e pubblicati due.

Circa il ruolo del Capo dello Stato e il rapporto tra Governo e Capo dello Stato concordo con quanto è stato detto: bisogna cercare di evitare il più possibile una sorta di oscura trattativa fra il Governo e la Presidenza della Repubblica. Sarebbe, quindi, opportuno che il decreto legge venisse presentato dal Governo al Presidente della Repubblica il giorno stesso dell'adozione e che il Capo dello Stato avesse un tempo molto breve, di qualche giorno, per procedere all'emanazione oppure per rinviare questo atto allo stesso Governo, così come si fa nel caso delle leggi.

Per quanto riguarda gli interventi sui Regolamenti parlamentari, io credo che bisognerebbe intervenire per rendere il più possibile omogeneo il procedimento di conversione alla Camera e al Senato. Si potrebbe cercare di intervenire sulle norme dei Regolamenti soprattutto stabilendo una posizione più paritaria. Sappiamo che oggi sostanzialmente la prima Camera che esamina il testo è una Camera avvantaggiata, perché all'interno di questa

Camera si svolgono in concreto le trattative sul contenuto del testo. La seconda Camera deve poi approvare o meno.

Si potrebbe stabilire, per esempio, una sorta di regola di alternanza nella presentazione dei disegni di legge di conversione fra una Camera e l'altra. Si potrebbe anche cercare di rendere omogenei i Regolamenti delle Camere, in modo tale da assicurare il voto finale entro il termine costituzionale dei sessanta giorni, mettendo automaticamente il disegno di legge di conversione all'ordine del giorno dell'Assemblea a data fissa. Si potrebbe, infine, garantire il voto finale delle Assemblee senza utilizzare degli strumenti traumatici.

Bisognerebbe anche rendere più omogeneo il controllo sugli emendamenti, accentuare il ruolo delle prime Commissioni e probabilmente intervenire anche sulla prassi dei maxiemendamenti, limitando o proibendo — si potrebbe stabilire — al Governo di presentarli dopo che il disegno di legge è stato avviato in discussione in Assemblea. Occorrerebbero interventi mirati, naturalmente coerenti fra la Camera e il Senato.

GINO SCACCIA, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo*. Grazie dell'invito. La storia, la produzione addirittura fluviale della letteratura giuridica su questo tema e, da ultimo, il dibattito di oggi testimoniano dell'esistenza di un problema strutturale: l'impiego del decreto legge è stato ordinariamente abusivo.

Io sono d'accordo, e mi colloco nella linea dei colleghi Caravita e Guzzetta, sul fatto che questo abuso richieda rimedi altrettanto strutturali. Non è possibile immaginare di ricondurlo in ambiti fisiologici nella nostra forma di governo semplicemente attraverso piccoli correttivi di natura procedimentale. Occorre razionalizzare la forma di governo.

Sotto questo profilo io direi che la giurisprudenza costituzionale che è stata ricostruita, e che ho cercato anch'io nel contributo scritto di analizzare, ha tentato di razionalizzare il sistema delle fonti, ma

ovviamente non ha capacità di razionalizzazione della forma di governo e, quindi, ha addirittura aggravato i problemi indotti dalla produzione normativa d'urgenza.

Perché li ha aggravati? Ci basta compulsare le indicazioni che ci sono state fornite e i dati statistici che sono stati forniti dagli uffici della Camera per notare un incremento quantitativo abnorme: dal 32,5 per cento — se non sbaglio — della precedente legislatura oggi il decreto legge occupa oltre il 60 per cento.

Ciò non è imputabile, credo, alla bontà, alla cattiveria o alla malvagità del Governo in carica, ma al tentativo di metabolizzare questa giurisprudenza costituzionale, che, ripeto, con l'intento di ricondurre lo strumento nella logica della Costituzione, ha prodotto, però, uno scompenso. C'è un fabbisogno formativo al quale il Governo non riesce a provvedere, se non attraverso la decretazione d'urgenza. Prima lo faceva con grandi decreti *omnibus*. Non potendolo fare adesso con la stessa forma, spacchetta i decreti, ma questo non migliora la situazione per le Camere, anzi la peggiora.

Ecco allora il dato di partenza sul quale ho sviluppato una serie di ipotesi alternative, a seconda ovviamente del grado di coesione politica che può assistere queste proposte.

Il primo livello di intervento mi sembra quello di ridurre le ipotesi di ricorso al decreto legge, rendendolo meno conveniente — sono d'accordo con Guzzetta — per il Governo. Penso a leggi a data certa e a una riduzione dell'uso del decreto legge. Ovviamente, se dovesse avere successo la riforma del bicameralismo, che assicura la prevalenza decisionale a una Camera sulla grande maggioranza delle leggi, se non sulla totalità, questo dovrebbe ridurre i tempi di approvazione e, conseguentemente, quasi fisiologicamente, ricondurre il decreto legge in ipotesi più ridotte e marginali. Questo è il primo intervento strutturale che potrebbe portare il decreto legge in un ambito più fisiologico.

Ho provato, però, anche a immaginare due tipi di interventi: correttivi di natura

sostanziale, legati a una ridefinizione nell'articolo 77 della Costituzione, dei limiti di oggetto del decreto legge e correttivi di natura procedimentale, tanto a livello costituzionale, quanto a livello regolamentare.

In ordine ai primi, ossia ai correttivi di ordine sostanziale, occorre riconoscere la debole prescrittività dell'articolo 77 della Costituzione, che non pone alcun limite, né di materia, né di tipi di disciplina, ma fa riferimento solo a una formula generalissima (« straordinaria necessità e urgenza »), che è stata interpretata non in senso naturalistico, come avente riferimento a eventi di rara verifica o a calamità naturali, ma in senso politico e con questo ha, ovviamente, perso ogni capacità di vincolo nei confronti dell'uso dello strumento.

Sotto questo profilo il disegno di legge costituzionale proposto dal Governo Renzi nel solco di una serie di proposte di riforma che sono state avanzate negli ultimi anni ha costituzionalizzato alcuni limiti di oggetto che oggi hanno la forma legislativa, perché sono previsti nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

A mio giudizio, qui si potrebbe andare anche oltre e introdurre ulteriori limiti, non però individuando le materie, perché, la giurisprudenza costituzionale ce lo insegna, la nozione di materia è quanto di più evanescente e si presterebbe anch'essa ad abusi e a interpretazioni e manipolazioni di tipo politico.

Per questo motivo io sono scettico anche sulla enumerazione dei casi straordinari di necessità e urgenza, perché credo che anche quella sarebbe un terreno scivoloso. Certo, potrebbe aiutare l'interprete, ma sarebbe un terreno scivoloso.

Bisogna piuttosto individuare dei tipi di disciplina — non delle materie — preclusi al decreto legge. Per esempio, si potrebbe stabilire che non si può con decreto legge introdurre principi fondamentali in materia di legislazione concorrente o norme generali, secondo la formula che adesso ricorre in numerose tipologie di competenza legislativa esclusiva del disegno di legge costituzionale del Governo Renzi.

Questo la Corte l'aveva già affermato in una sentenza, la n. 303 del 2003, e anche richiamato nella n. 398 del 1998, sostenendo che non si potesse con un atto di natura intrinsecamente provvisoria definire i principi orientativi della legislazione regionale in materia concorrente, poiché la fissazione di principi fondamentali è contraddittoria con l'idea di provvisorietà. Si potrebbe scrivere in Costituzione, per l'appunto, che il decreto legge non può dar vita a principi fondamentali o a norme generali.

Inoltre, riprendendo l'articolo 5 della legge 27 luglio 2000, n. 212, lo Statuto del contribuente, si potrebbe introdurre un principio di civiltà, ossia che con decreto legge non possano essere istituiti nuovi tributi o allargata la categoria dei soggetti concussi da un tributo già esistente. Anche questo è un principio che in altre Costituzioni opera e che in Italia si fa fatica a far operare, visto l'affanno nel quale vive la nostra amministrazione finanziaria.

Ulteriormente si potrebbe chiarire, scrivendolo, ciò che oggi costituisce un elemento di incertezza, ossia se il decreto legge possa esprimersi in materia elettorale oppure no. A questo proposito io ritengo che si dovrebbe delimitare l'uso del decreto legge alla cosiddetta legislazione di contorno, quella che attiene ai procedimenti, ad esempio alla composizione e alla struttura grafica delle schede e alla legislazione sulla propaganda, mentre dovrebbe essere sancito un divieto di intervenire con decreto legge sulla formula del voto.

Così pure, razionalizzando la prassi della giurisprudenza costituzionale che indicazioni in tal senso le ha fornite, si potrebbe introdurre un divieto di autorizzare con decreto legge la potestà regolamentare di delegificazione, prassi che, invece, è piuttosto diffusa e che è fonte notevole di incertezze.

Quanto ai correttivi di ordine procedimentale, penso che andrebbe rinsaldata la previsione per cui il Governo assume il decreto sotto la sua responsabilità. Si dovrebbe, quindi, stabilire la presentazione del decreto nel giorno stesso del-

l'adozione — sono d'accordo con Salerno — per evitare contrattazioni preventive e successive sul testo del decreto legge e ricondurle, cioè, nella loro sede fisiologica, che è quella del Parlamento e non quella del rapporto tra uffici del Quirinale e uffici di Palazzo Chigi.

Inoltre, sarebbe utile anche stabilire il divieto di reiterazione, con una precisazione che la Corte non ha fatto nella sentenza n. 360 del 1996, vale a dire che il vizio della reiterazione si trasferisce anche sulla legge di conversione. La Corte questo non l'ha detto. Ha anzi affermato che la legge di conversione sana il vizio della reiterazione. Autorevole dottrina ha osservato come in questo ci sia una contraddizione, perché la reiterazione null'altro è se non una riprova dell'inesistenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza. Si potrebbe forse razionalizzare in questo senso.

Venendo brevemente e conclusivamente ai correttivi di ordine procedimentale, innanzitutto occorre armonizzare la disciplina delle due Camere del Parlamento. In effetti, al Senato esiste già un meccanismo che garantisce al Governo il voto, per così dire, a data certa sulla legge di conversione, che è il meccanismo della tagliola. Questo fa sì che al Senato ci sia una posizione di questioni di fiducia sensibilmente più ridotta rispetto alla Camera. Basterebbe forse, in questo caso, estendere in modo espresso anche alla Camera la possibilità della tagliola, che è stata pure praticata occasionalmente, non senza polemiche, per evitare almeno che l'abuso del decreto legge porti poi a un ulteriore abuso nell'utilizzo della questione di fiducia.

A parti invertite, invece, questa armonizzazione potrebbe avvenire per quanto attiene ai controlli di ammissibilità degli emendamenti. Sappiamo tutti che il controllo previsto dal Regolamento della Camera è più stretto e stringente di quello previsto dal Regolamento del Senato, sebbene gli ultimi indirizzi della Presidenza del Senato, anche su sollecitazione — po-

tremmo dire — indiretta della giurisprudenza della Corte, mostrano di voler irrigidire questo controllo.

In tale contesto io attuerei l'operazione inversa. Se sul piano della tagliola è la Camera che deve riprendere dal Senato, sul piano dell'ammissibilità degli emendamenti basterebbe uniformare i criteri e, introdurre una disposizione simile all'articolo 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera anche nel Regolamento del Senato, per fare in modo che questi controlli viaggino parallelamente e che, dunque, il Governo non possa approfittare delle asimmetrie per eludere il controllo parlamentare, ponendo poi l'altra Camera nella condizione, con la posizione della questione di fiducia, di prendere o lasciare.

Questi sono alcuni presidi che possono rafforzare il controllo endoprocedimentale e, quindi, evitare un eccessivo e invasivo intervento, sia da parte della Presidenza della Repubblica, sia da parte della Corte costituzionale, ma sono tutti subordinati alla premessa alla quale faccio riferimento in chiusura, vale a dire che la risoluzione del problema strutturale si ha soltanto se si dota il Governo di tempi certi di decisione e se, possibilmente, si riduce il procedimento legislativo in tempi più contenuti anche attraverso la riforma del bicameralismo.

MAURO VOLPI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia*. Ringrazio l'Ufficio di presidenza e tutti i membri della Commissione per questo invito. Io ho presentato un testo scritto e, quindi, mi limiterò ad alcune sintetiche osservazioni, che traggono da questo testo, che è diviso in tre parti.

La prima parte contiene una succinta ricognizione di natura comparativa. A differenza di quello che qualcuno potrebbe credere in Italia, l'istituto del decreto legge raramente è previsto nelle Costituzioni democratiche. Sono poche le Costituzioni democratiche che lo prevedono. Non c'è in Germania, non c'è in Francia, non c'è nei Paesi anglosassoni. C'è con una relativa ampiezza nei Paesi del Sud del Mediterraneo, tra i quali l'Italia, ovviamente.

A questo proposito vorrei dire che la Costituzione spagnola, che contiene una disciplina più simile alla nostra, stabilisce però che vi siano alcune materie fondamentali sulle quali il decreto legge non può intervenire e prevede che esso sia convalidato — questo è il termine utilizzato — non entro sessanta, ma entro trenta giorni dalla promulgazione.

La seconda parte di questo intervento scritto riguarda l'abuso del decreto legge. In merito, quindi, rimandando al testo scritto, cercherò di individuare un punto fondamentale.

Io non condivido affatto la tesi sostenuta, anche recentemente, per cui l'abuso deriverebbe dalla natura assembleare della forma di governo, per cui, se il Governo abusa, la colpa sarebbe fondamentalmente del Parlamento. È un po', se posso fare una battuta, come quando si sente, purtroppo, dire talvolta che, se una donna subisce una violenza, è colpa anche sua, perché magari si era vestita in modo provocante.

Io non credo affatto che sia così. La nostra forma di governo parlamentare è stata definita da illustri costituzionalisti come atipica o corretta e tra gli strumenti correttivi esistevano appunto i poteri normativi del Governo, atti con forza di legge e Regolamenti, ai quali poi la legge n. 400 del 1988 ha aggiunto i Regolamenti di delegificazione. In più teniamo conto delle riforme regolamentari dalla fine degli anni Ottanta in poi, che sono state evocate.

Io credo che alla base ci sia una debolezza, più che istituzionale, politica del Governo e dei Governi e la conferma viene da quello che è avvenuto in questi ultimi vent'anni, nei quali noi abbiamo avuto, grazie a sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, o con correttivi che personalmente ritengo ipermaggioritari, in alcun legislature, maggioranze addirittura inusitate.

Ci si poteva aspettare che il Governo non avesse difficoltà ad attuare il suo programma tramite l'ordinaria procedura legislativa o ricorrendo al procedimento abbreviato. Così non è avvenuto, e io non credo che non sia avvenuto per colpa della

Costituzione, ma perché si sono formate coalizioni poco coese ed eterogenee, costruite più per vincere le elezioni che per governare e che si sono poi progressivamente sfaldate nel corso della legislatura.

Cito alcune considerazioni che vengono dal dossier curato dagli uffici della Camera. Cito soltanto due punti.

Il divieto di reiterazione non è più così assoluto. Il Governo ha trovato il modo di aggirarlo. Penso ai tre successivi decreti legge «Salva Roma», tanto per fare un esempio recente. Quello che io ritengo più grave è che il decreto legge venga ormai ordinariamente utilizzato per dare vita a riforme ordinamentali, alcune delle quali sono poi bocciate dalla Corte costituzionale. Penso alle Province. Questo è il caso più noto, ma, per citare solo le più recenti, c'è la riforma del finanziamento dei partiti politici, che è stata introdotta con decreto legge. Ora si parla di riforma della pubblica amministrazione. Mi pare di capire che almeno una parte di questa dovrebbe essere introdotta con decreto legge. Ormai si governa e si legifera mediante decreto legge.

Dall'insieme di queste considerazioni traggio la conclusione che il decreto legge non è più un disegno di legge rinforzato, così come scriveva Alberto Predieri nel 1973, ma è diventato uno strumento attraverso cui il Governo impone la propria volontà alle Camere senza un adeguato dibattito parlamentare e spesso al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte del Presidente della Repubblica — cosa che lo stesso Presidente ha lamentato — quando viene presentato un maxiemendamento durante la conversione. È uno strumento attraverso il quale il Governo si impadronisce di fatto della funzione legislativa.

La terza parte del mio intervento tratta quali possano essere i rimedi. Mi limito agli elementi essenziali, ovviamente.

Nel disegno di legge n. 1429, scelto come testo base dalla I Commissione del Senato, si prevede, come è stato detto, la costituzionalizzazione dell'articolo 15, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988.

Si può essere d'accordo, ma io non sono così convinto che non occorrerebbe anche un limite di materia e che il limite di materia sarebbe totalmente inutile. Ci sono elaborazioni che già il Parlamento ha fatto. La Commissione De Mita-Iotti — ma anche la Commissione D'Alema — conteneva un'indicazione delle materie. Se ne può discutere, ma lo faremo sicuramente in un diverso momento.

Quello che, invece, io trovo assolutamente non condivisibile è la formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione novellato, per cui il Governo in definitiva potrebbe chiedere che un qualsiasi disegno di legge sia votato entro i sessanta giorni ovvero entro un termine inferiore. Qualora questo non avvenisse, alla fine ci sarebbe il voto bloccato e si voterebbe questo testo, ossia il testo voluto dal Governo.

A me pare che si tratti di una « corsia preferenziale », che prevede l'applicazione in termini assoluti e generici del procedimento straordinario e abbreviato previsto dall'articolo 77 della Costituzione per la conversione dei decreti legge, né più, né meno.

Vorrei evidenziare che anche chi ha proposto l'introduzione del voto a data fissa ha sottolineato la necessità di alcune cautele. Cito su questo punto la relazione finale della Commissione dei saggi del 17 settembre 2013, nella quale si precisa che « la proposta del voto a data fissa non è ammissibile per le leggi costituzionali, organiche e bicamerali », cosa di cui qui non si parla, che « l'attivazione della procedura non è automatica, ma è subordinata a un voto dell'Assemblea », che « la richiesta del Governo può riguardare un numero non illimitato, ma determinato dal Regolamento, di disegni di legge » e, infine, che non c'è nessun termine finale da inserire nella Costituzione, perché questo, al limite, sarebbe materia regolamentare.

Aggiungo anche che questa formulazione così estrema io non la ritrovo nelle altre democrazie consolidate. Non ha eguali. È stata evocata la Francia. Io vorrei ricordare che nell'ordinamento francese, dopo la riforma costituzionale del 2008,

sono state delimitate rigorosamente le materie sulle quali il Governo può chiedere l'iscrizione prioritaria all'ordine del giorno. Il Governo può fare, certo, ricorso al voto bloccato, ma guardate che il ricorso al voto bloccato non è raro in Francia. È rarissimo.

Aggiungo anche che il voto a data fissa nella Costituzione francese è previsto per due leggi, la legge finanziaria e la legge di finanziamento della sicurezza nazionale. Questo dopo la riforma. Hanno fatto la riforma perché andava democratizzato il sistema, perché non era sufficientemente democratico, evidentemente.

Per concludere, io sono assolutamente favorevole a congegni di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, che devono servire a rendere più garantita la stabilità e magari anche l'efficienza del Governo, ma anche a rafforzare il Parlamento. Come studioso, come costituzionalista, io credo che si possa affermare tranquillamente che, se c'è un potere dello Stato che è stato mortificato in questi ultimi anni, è soprattutto il Parlamento, molto di più di altri poteri dello Stato.

Possono essere utili ulteriori riforme regolamentari che rendano più agevole ed efficiente il procedimento legislativo, ma non si può, ovviamente, costituzionalizzare quello che è un dato di fatto, che è lo squilibrio fra i poteri.

Sulla questione della decretazione d'urgenza e del suo abuso si gioca una partita determinante, quella di salvaguardia del principio dell'equilibrio tra i poteri, che richiede certo un ruolo governante dell'Esecutivo — nessuno lo contesta — ma impone che il Parlamento, che è l'organo della rappresentanza politica e l'Istituzione del pluralismo, non venga compresso e mortificato. Ciò si tradurrebbe in un pregiudizio per le garanzie dei diritti delle persone e per la qualità della democrazia nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione tutti i nostri ospiti per i loro interventi e per i loro contributi, molto interessanti, che ci hanno consentito di approfondire un tema importante.

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

GIUSEPPE LAURICELLA. Io sono stato un po' anticipato dall'ultimo intervento del professor Volpi. Pongo solo un interrogativo ai docenti che oggi ci hanno onorato della loro presenza e del loro contributo.

Intanto rassicuro del fatto che nell'ultima bozza del disegno di legge costituzionale, a quanto pare, è stato posto il limite per quanto riguarda la cosiddetta deliberazione prioritaria, limite che riguarda il primo comma dell'articolo 70 della Costituzione novellato. Praticamente riguarderebbe le leggi costituzionali e il *referendum*.

L'aspetto che ha guidato per ora il dibattito sulla legge elettorale e sulle riforme, per quanto mi riguarda, è l'attenzione ai valori fondamentali della Costituzione: l'elemento democratico, l'elemento della partecipazione, l'elemento della partecipazione anche delle minoranze.

Se noi guardiamo al combinato disposto che potrebbe venire tra legge elettorale e nuova organizzazione del Parlamento, dobbiamo stare attenti anche agli strumenti che inseriamo nell'ambito del testo costituzionale, soprattutto nella fase delle procedure di approvazione, per esempio, delle leggi.

Quando si prevede la deliberazione con priorità, così come previsto dall'articolo 72 della Costituzione novellato, io temo che — questa è la domanda che pongo — se noi non poniamo anche dei limiti numerici, ossia di numero di volte in cui si può esercitare questo potere durante la legislatura, rischiamo di eludere l'abuso del decreto legge, facendo rientrare un altro tipo di abuso, quello della deliberazione con priorità e magari mettendo dopo anche la fiducia.

In questo modo diventa molto complicato per le minoranze e per il nuovo Parlamento, anzi per la nuova Camera, così come formata in base alla legge elettorale che per ora si delinea, stare nell'ambito di livello della partecipazione an-

che delle minoranze e, in genere, dei parlamentari.

Teniamo conto che la regola, in questo caso, potrebbe diventare, se noi non poniamo dei paletti, la deliberazione prioritaria. Così come oggi la regola è diventata quasi la decretazione d'urgenza e la successiva richiesta di porre la fiducia, domani, dicendo: « Avete visto? Noi non usiamo più la decretazione d'urgenza. Siamo bravi, abbiamo risolto. Usiamo le procedure normali » la regola diventerebbe la deliberazione prioritaria.

ENZO LATTUCA. Oltre a condividere l'ultima considerazione che faceva il collega Lauricella, anch'io temo che tra qualche anno, se non si pensa a qualche limitazione della corsia preferenziale — poi dirò anche perché, secondo me, sia necessario costruire la corsia preferenziale per riportare il decreto legge nel suo alveo — ci troveremo a convocare un'indagine conoscitiva e a disturbare ancora una volta i professori per discutere dell'abuso della corsia preferenziale.

È evidente che, a differenza del decreto legge, la corsia preferenziale risolve uno dei due effetti peggiori che provoca l'abuso della decretazione d'urgenza oggi, ovvero quello dei sessanta giorni di limbo e di incertezza normativa, che non sono certo da sottovalutare. Sono un grandissimo problema, soprattutto fuori da questo palazzo. Condivido tantissimo l'intervento di chi ha sottolineato questa problematica.

Non risolverebbe, però, l'altro effetto, ovvero lo squilibrio del riparto dei poteri, in particolar modo tra legislativo ed esecutivo, a maggior ragione se poi l'assetto della forma di governo e comunque dei rapporti tra Parlamento e Governo evolverà come si sta profilando.

Oltre al tema della limitazione, io chiedo ai professori che sono qui oggi se c'è una condivisione totale, almeno come principio, dell'idea di limitare quantitativamente e di escludere determinate categorie di leggi.

Anch'io penso che sia problematico inoltrarsi nelle materie, perché sappiamo tutti qual è il contenzioso che può nascere

intorno ai contenuti e ai confini della definizione di materia. Se questo elemento di principio viene condiviso da tutti, per esempio, si può pensare, da una parte, come una sorta di disincentivo alla maggioranza a al Governo ad abusare della corsia preferenziale e, dall'altra, come riconoscimento alle minoranze, di prevedere un rapporto uno a tre o uno a cinque.

Se in un trimestre il Governo e la maggioranza, con deliberazione, individuano un numero di quattro disegni di legge da votare a data definita e fanno questa scelta, dall'altra parte si può far sì che le minoranze possano ottenerne una nello stesso periodo. Si ragiona per trimestre, ma poi si può vedere. Io credo che questa possa essere un'iniziativa che garantisca un ruolo anche del Parlamento e delle minoranze all'interno del Parlamento.

Credo, però, che dobbiamo riflettere — sentivo interventi molto critici — sulla ragione dell'abuso della decretazione d'urgenza. Io non credo che si tratti di rendere l'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte del Governo meno conveniente, perché in questo momento non è una scelta di convenienza, ma una scelta di necessità politica, anche per quello che è il contesto politico dell'opinione pubblica.

La prima cosa di cui si parla quando un Governo giura e ottiene la fiducia sono i primi cento giorni. I primi cento giorni coprono due decreti. Il Governo e il Paese — non essendo un vezzo dell'opinione pubblica quello della celerità della risposta, ma riguardando anche la contingenza dei problemi che esistono — necessitano di tempi diversi.

Io non vedo, quindi, un abuso legato esclusivamente alla volontà di non ascoltare il Parlamento in questi anni, ma vedo una scelta di necessità. Noi non dobbiamo rendere la decretazione d'urgenza meno conveniente, ma dobbiamo metterci in condizioni tali che la scelta della decretazione d'urgenza ritorni nell'alveo della Costituzione e di come è stata pensata, magari riducendo anche i tempi della conversione. Se il decreto legge ritorna davvero a essere un provvedimento straor-

dinario, si può anche convertire in dieci giorni. Poi con il bicameralismo differenziato forse sarà anche più facile prevederne la conversione.

Dall'altra parte, dobbiamo mettere nelle condizioni il Governo, con alcune limitazioni che segnino il rapporto e l'equilibrio tra Governo e Parlamento, di agire. È difficile pensare oggi, per come è il nostro sistema delle fonti, e voi ce lo insegnate, a un'azione di governo che sia svincolata dall'utilizzo della fonte primaria e, quindi, della legge e degli atti equiparati. Non ce la si fa solo con le fonti secondarie.

Io credo che questo sia un dato che va acquisito come dato di realtà e che va equilibrato con delle scelte di limitazione e di riconoscimento dei diritti della minoranza che possano ricreare quell'equilibrio che le riforme di cui stiamo discutendo in questi mesi non devono mai perdere di vista, come obiettivo.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti. Mi scuso per la presenza tardiva, nonostante sia stato più che degnamente sostituito dalla collega Agostini. La trascrizione stenotipica dei vostri interventi mi metterà comunque in condizioni di recuperare l'assenza.

Do la parola al collega Cozzolino.

EMANUELE COZZOLINO. Ringrazio i professori. Abbiamo molti punti di contatto sulle critiche che sono state mosse sulla decretazione d'urgenza.

Delle soluzioni si può discutere. Noi condividiamo il fatto che il problema della decretazione d'urgenza sia soprattutto politico. È quasi un anno e mezzo che siamo qui. Noi non abbiamo tanta esperienza e, quindi, magari certe cose le notiamo meglio, come l'idea che i lavori di Commissione preparatori e le discussioni dei decreti legge, ma anche dei progetti di legge in generale, siano sempre demandati non tanto a una logica di intervento legislativo, quanto a logiche politiche.

La politica è importante, però si può perdere il fine per cui si fa una legge. L'utilizzo della decretazione d'urgenza, combinata con le fiducie — nonostante ci sia un sistema elettorale che ha prodotto, almeno qui alla Camera, una maggioranza ampia, tanto che le leggi potrebbero essere tranquillamente discusse anche senza dover porre la questione di fiducia, che viene semplicemente utilizzata come metodo per ridurre i tempi di discussione e magari limitare anche l'apporto che può essere fornito dalla minoranza e dalle opposizioni — ci sembra un problema politico e anche culturale. Ci hanno abituati in questi venti anni, come diceva qualcuno di voi, alla logica per cui « Non riesco a fare la legge. Faccio il decreto legge ».

Quello che ci deve essere è un cambio culturale. Gli strumenti possono magari indirizzare, ma non ci sono solo quelli. Ci sono nel passato esempi di leggi che sono state approvate in meno di un mese. Non sono tanto la mancanza di strumenti o il bicameralismo che rallentano queste questioni, quanto piuttosto la volontà politica di fare le cose nel modo giusto, di risolvere i problemi e di non fare continuamente decreti legge che vanno a creare, oltre che con i sessanta giorni di conversione, anche con la loro applicazione, caos normativo.

Essendo ingegnere, io ho spesso a che fare con più decreti legge sulla stessa materia, di cui è difficile l'applicazione e che fanno portare via molto tempo nell'espletare il lavoro. Io farei una riflessione in questo senso.

Ringrazio per i contributi e spero che servano al dibattito non solo al fine di questa relazione, ma anche di tutti i lavori che ci saranno nei prossimi anni.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma*. Rispetto all'alternativa che è stata prospettata tra l'abuso dei decreti legge e l'abuso della corsia preferenziale, fermo restando che, ovviamente, andiamo sempre alla ri-

cerca delle soluzioni migliori, se mi dovessero chiedere che cosa butto dalla torre, io non avrei dubbi sul fatto che l'abuso della decretazione d'urgenza sia la cosa peggiore possibile, perché è totalmente nell'opacità: produce degli effetti di incertezza assoluta, come ha detto Caravita, induce a delle forzature incredibili e attribuisce alla Corte costituzionale un ruolo estremamente ingrato.

Quando la Corte costituzionale deve valutare la corrispondenza tra la finalità del preambolo del decreto legge e le norme in esso contenute, onde valutare se ci sia una ragionevole proporzione tra quello e quell'altro su materie che sono le più politiche per definizione, trattandosi di fonti del diritto di rango primario, io penso che stiamo proprio sulla strada peggiore possibile.

GAETANO AZZARITI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma*. Io credo che i deputati intervenuti abbiano colto un punto essenziale: modificare le norme per far rientrare l'abuso dalla finestra con il voto a data fissa rappresenta un problema.

Più in generale, anche alla luce di quello che abbiamo sentito e delle opinioni espresse dai miei autorevoli colleghi, io penso che tentare di risolvere le patologie del decreto legge rendendo legittimo un uso debordante e senza limiti del potere normativo del Governo sia francamente sbagliato. Mi pare che sia un essere più realisti del re.

Voglio utilizzare — mi sarà concesso — in modo quasi scherzoso un'espressione molto in voga nel dibattito politico: bisogna uscire dalla palude. Se vogliamo prendere sul serio le pulsioni al cambiamento, che sono molto vive in questo momento, credo che ciascuno debba fare la sua parte.

Parliamo di decreti legge. Lo dico nel luogo della rappresentanza politica, in Parlamento: io credo che al Parlamento spetti anche il ruolo, nell'ambito della forma di governo, di arginare il potere del Governo. Vorrei dire molto francamente, perché non ci siano equivoci — non ci

dovrebbero essere, ma lo preciso per un eccesso di cautela — che parlo dei Governi in generale, del Governo Renzi, del Governo Berlusconi, del Governo Prodi. Questo *ça va sans dire*, ma ci tengo a dirlo. È un problema di forma di governo.

Io credo che il ruolo del Parlamento in materia di decreto legge sia essenzialmente quello di salvare la sostanza della Costituzione, dell'articolo 77. In sintesi, alla luce di quanto è stato espresso da tutti i miei colleghi, io credo che si tratti di salvaguardare il carattere di urgenza e di immediata applicabilità, il carattere provvedimentale e la provvisorietà del provvedimento. Io credo che questo — con riferimento a quello che ho detto io, ma anche a quello che hanno detto i miei colleghi — debba essere un problema del Parlamento.

Se mi si permette una seconda e ulteriore battuta, vorrei dire al Parlamento che la salvezza del Parlamento non la potrà assicurare che il Parlamento stesso. Non saranno certamente i professori a poter risolvere il problema. Su questo non c'è dubbio alcuno. Vorrei dire di più, però, ossia che, nell'ambito della forma di governo, non saranno neppure gli altri organi costituzionali a farlo. Non si può pensare che il Governo, quale che esso sia il Governo, si autolimiti più di tanto.

Ricordate Montesquieu? *Le pouvoir arrête le pouvoir*. Inevitabilmente, per ruolo istituzionale, o ci pensa il Parlamento ad arginare la potestà normativa del Governo, o non ci penserà nessun altro, né la magistratura, né il Governo, né altri.

Chiudo ripetendo che io credo che non si debba — ho sentito qualche tono in questo senso — accettare il vento del tempo. Se ci arrendiamo e diciamo che troviamo un altro strumento uguale, se non peggiore, per dare al Governo la possibilità di fare ciò che già adesso fa, rischiamo di essere tutti travolti: il Parlamento, il che va malissimo, ma anche tutti noi, perché la democrazia si squilibra e, invece, la democrazia, come sappiamo tutti, è un delicatissimo problema di equilibri. Evitiamolo, quindi. Riequilibriamoci.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma*. Noi siamo assolutamente convinti di essere di fronte a un abuso del decreto legge. Tutti, da qualsiasi posizione, sia politica, sia culturale, sia istituzionale, riconosciamo l'esistenza di questa situazione di abuso, con le conseguenze, i difetti e i problemi che ne derivano sia nel circuito politico-parlamentare, sia nel circuito istituzionale, sia nel circuito dell'amministrazione e della vita associata. Questo è un dato di fatto. Non si tratta, quindi, di passare dall'abuso del decreto legge all'abuso della corsia preferenziale. Si tratta di riconoscere che una prima risposta all'abuso del decreto legge è la corsia preferenziale, in quanto strumento per il Governo di attuare il suo programma. Dopodiché, su limiti, condizioni, bilanciamento fra maggioranza e opposizione si apre tutta una discussione che, secondo me, è tutta da fare. È assolutamente tutta da fare.

Il punto cruciale è se, riconosciuto l'abuso del decreto legge, con tutte le nefaste conseguenze, noi riteniamo, o almeno una parte di noi lo ritiene, che l'introduzione dello strumento della corsia preferenziale sia una prima risposta, salvo poi aprire una discussione tutta da svolgere su limiti di materia, di tempo, di numero, di bilanciamento con l'opposizione e via discorrendo.

MAURO VOLPI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia*. La mia è solo una battuta. Il dilemma che è stato riassunto dal collega Guzzetta, ossia la scelta tra l'abuso del decreto legge e l'abuso della corsia preferenziale è, come si suol dire, un dilemma cornuto. Forse, se io fossi sulla torre, ma non lo farei, sarei io a buttarmi di sotto. Non sceglierei nessuno dei due abusi, ma sarei io a essere costretto a buttarmi di sotto.

Qui pare scontato che debba esservi l'abuso e che il Parlamento sia in qualche modo — continuo a sottolineare questa espressione — mortificato nell'esercizio

della funzione legislativa. Io non credo che sia così. Io credo che siano necessari dei limiti rigorosi alla decretazione d'urgenza, ma anche dei limiti altrettanto rigorosi alla corsia preferenziale.

Posso anche essere d'accordo con Cavavita, ma non dopo, bensì prima, se mi permette. Vediamo quali sono le caratteristiche e le limitazioni con le quali possono essere introdotti disegni di legge prioritari, per un numero limitato e con un tempo non assolutamente iugulatorio, ma che può essere variabile anche a seconda della complessità.

Le grandi riforme non si possono fare in trenta giorni. Questo è il punto fondamentale. Chi fa questo, fa sicuramente una riforma sbagliata.

PRESIDENTE. Devo sottolineare, a conclusione dei nostri lavori odierni, che questa è una Commissione che ha il compito, non di poco conto, di raccogliere tutti gli interessanti spunti emersi dall'audizione e di convogliarli in un intervento che non potrà che essere critico nei confronti del ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza. Questo mi sembra un *leitmotiv* che traspare e che non può che trasparire da tutti gli interventi. Forse con molta semplicità, se si limitasse il ricorso, se si perdesse l'abitudine alle occasioni dell'infortunio, gli infortuni sarebbero di meno.

Io credo che questa valutazione di semplice buonsenso politico potrebbe essere di grande aiuto a evitare delle discussioni che, pur importanti, partono da questo presupposto, che io condivido, come ho detto più volte, che i tempi di una legge non sono mai un buon viatico perché la legge sia una buona legge. Fare presto per una legge non è un segnale di una buona legge.

Io credo che l'efficienza e l'efficacia debbano fare i conti con una parametrizzazione bolizzata della sostanza, ma soprattutto della forma, che mai come in questi casi diventa sinonimo di sostanza, o co-

munque companatico indispensabile della sostanza.

Credo, quindi, di poter chiudere questa sessione di audizioni, anche se parzialmente, perché abbiamo ancora degli altri esperti da audire. Credo che quanto è stato oggi riferito non ci potrà che essere di ausilio per rivolgere domande ulteriori e più specifiche a coloro che, con pari capacità e con pari impegno — di cui vi ringrazio — seguiranno al vostro intervento di oggi.

Ha chiesto di intervenire per una precisazione il collega Lauricella, a cui do la parola.

GIUSEPPE LAURICELLA. Io sono d'accordo col professor Volpi che non esiste il problema di quale sia il male minore. Dobbiamo affrontare il problema nei termini in cui qui è ormai emerso. Il problema esiste, ma va limitato. Dobbiamo accettare quel principio, ma va messo dentro certi parametri.

Concludo con una battuta. Io ho avuto modo, in una prima audizione fatta col Ministro per le riforme, non di ricordare, perché sicuramente lo sapevano tutti, ma di fare un'osservazione: i nostri Costituenti costruirono una Costituzione non in funzione del Governo De Gasperi, ma in funzione dell'affermazione del mantenimento e della garanzia dei principi e dei valori della Costituzione stessa.

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

La seduta termina alle 13.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 14 novembre 2014.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

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

Appunto di Gaetano Azzariti (*)

Ringrazio l'ufficio di presidenza e la Commissione per l'invito. Prima di svolgere alcune rapide considerazioni sul tema della decretazione d'urgenza ritengo necessarie due osservazioni preliminari.

1. Se dovesse giungere a conclusione la riforma della Costituzione attualmente in discussione al Senato, se, in particolare, dovesse essere cambiato il sistema bicamerale, muterebbe l'intero contesto entro cui dovremmo svolgere le nostre analisi. Un'eventuale semplificazione dell'iter di formazione delle leggi, in effetti, dovrebbe scoraggiare l'adozione di provvedimenti d'urgenza, almeno di tutti quelli adottati solo per accelerare i tempi di entrata in vigore di provvedimenti ritenuti necessari per le politiche di governo e che si vogliono sottrarre alle lentezze prodotte dal bicameralismo perfetto. In realtà non credo che possa darsi per scontato una diminuzione dei decreti legge neppure in un sistema "differenziato" di bicameralismo, ma certamente ritengo che sarebbe questo uno degli obiettivi maggiormente auspicabili.

2. La questione della decretazione d'urgenza dovrebbe essere affrontata entro la più ampia prospettiva delle trasformazioni complessive della funzione legislativa. Una prospettiva che evidentemente non può essere svolta nei pochi minuti di questa audizione, ma che ritengo debba essere tenuta ben presente poiché le patologie di cui andremo a parlare sono anche - se non soprattutto - conseguenze di una crisi della legge, la quale non riesce più a porsi come fonte generale e astratta, distinta dall'attività provvedimento e dalle altre fonti del diritto come i regolamenti. Personalmente ho l'impressione che solo una radicale ripensamento della funzione legge, che riservi a questa fonte essenzialmente la sola fissazione dei principi generali delle singole materie (una "legislazione di principio", dunque), e non anche

(*) Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Roma "La Sapienza"

L'intervento nella normativa di dettaglio, potrebbe risultare risolutiva non solo per delimitare il potere normativo del Governo (e dunque arginare l'uso della decretazione d'urgenza), ma anche per restituire un ruolo centrale al Parlamento come luogo di fissazione della volontà generale. Mi limito comunque qui solo a sperare che in questa stagione che si preannuncia di cambiamento si ponga il prima possibile in agenda anche la questione della funzione della legge e del ruolo del Parlamento che — mi sia consentito constatarlo — appaiono entrambi (legge e ruolo del Parlamento) oggi in crisi.

Ma veniamo agli specifici problemi della decretazione d'urgenza. Osservando la questione dal punto di vista propriamente costituzionale — in base a quanto disposto dall'art. 77 della nostra Costituzione — appare a me evidente quale sia il più profondo punto di distacco della prassi rispetto al testo: tanto la Costituzione sottolinea la natura straordinaria della decretazione d'urgenza quanto essa è diventata ormai uno strumento ordinario di governo. La scelta del Consiglio dei ministri se adottare un decreto legge ovvero un disegno di legge appare dettata puramente da ragioni di opportunità o convenienza politica. Sì, il tempo di entrata in vigore della normativa può essere rilevante al fine di operare la scelta tra decreto o disegno, ma non necessariamente questa è legata all'urgenza di provvedere, semmai alla necessità del fare intanto qualcosa, per lasciare al dopo, alla via ordinaria del disegno di legge, il resto. Lo spaccettamento dei provvedimenti — in parte adottati con decreto, in parte con disegni di legge per una medesima materia — appare emblematico. Volendo possono richiamarsi le ultime importanti decisioni politiche dell'attuale Governo (dal "job act" alla riforma della p.a.).

D'altronde, è anche da ammettere che non si è mai riusciti a contrastare con efficacia quest'uso ordinario della decretazione d'urgenza. Non che non ci si sia provato. Anzi, la relazione del Presidente Sisto dà conto delle numerose e significative decisioni della Corte costituzionale, nonché delle decise prese di posizione del Capo dello Stato. Eppure non può dirsi che questi interventi siano risultati decisivi, tutt'altro. L'impotenza dei controlli sul rispetto dei presupposti costituzionali dalla decretazione d'urgenza è — direi — plasticamente rilevabile nel assai frequente superamento dei limiti posti dall'articolo 15 della legge 400 del 1988, ma è anche esplicito nelle difficoltà di far valere le non poche limitazioni che il Regolamento Camera espressamente individua e che dovrebbero operare in sede di conversione.

In questa situazione — anche alla luce dei fallimenti sin qui registrati — io credo si debba operare con decisione con l'obiettivo di conseguire un doppio essenziale risultato. Da un lato

consolidare la responsabilità nel momento dell'adozione dell'atto da parte del Governo e, al tempo stesso, riaffermare il carattere provvisorio del decreto, che è l'essenza di quanto stabilito in Costituzione; dall'altro riconsegnare al Parlamento un effettivo potere di controllo dell'atto del Governo al momento della conversione, esigenza che pure si pone alla base del sistema costituzionale nei rapporti tra legislativo ed esecutivo.

Non sarebbero innovazioni da poco, se si vuole recuperare un ruolo al Parlamento nel rispetto del potere del Governo che però non può estendersi oltre il dovuto finendo per occupare tutti gli spazi.

Entro questa prospettiva alcune limitazioni, rispetto alla prassi attuale, dovrebbero essere chieste ai poteri dei parlamentari. Essenzialmente una drastica limitazione dell'emendabilità e, comunque, una più rigorosa attenzione del principio di omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del testo. Questa compressione dei poteri emendativi in sede di conversione dovrebbero però riguardare anche il Governo, il quale non potrebbe intervenire in sede di conversione proponendo modifiche sostanziali ulteriori rispetto al testo originario presentato. Interrompendo la prassi assai distorsiva dei maxi emendamenti ed limitando drasticamente la possibilità di porre la fiducia su testi quali i decreti legge, che già in sé (tanto più se modificabili solo marginalmente) assumono una particolare rilevanza politica. Penso che un divieto di modificare in modo sostanziale in corso di conversione il decreto potrebbe costituire un modo anche per responsabilizzare l'esecutivo nel momento dell'approvazione dell'atto. Non avrebbe più la possibilità di ripensamenti ed ridurremmo – forse – il rischio di decreti approvati troppo frettolosamente...tanto poi ci si pensa in sede di conversione.

Se è ipotizzabile una limitazione del potere emendativo per i parlamentari (ma, come detto, anche del Governo), non mi sembra possibile né opportuna una limitazione del potere di controllo in sede di conversione. Anzi la semplificazione prodotta dalla ridotta possibilità di modificare i testo base dovrebbe favorire la discussione sull'atto del Governo.

Proprio a tal fine dovrebbe escludersi alla Camera – ma in via di principio anche al Senato – la possibilità di adottare misure drastiche per interrompere la discussione: dalla c.d. "tagliola" agli eccessi prodotti da un troppo rigido contingentamento dei tempi, così come francamento poco giustificabile appare la c.d. fiducia tecnica (che di tecnico ha ben poco). Credo che le pratiche dilatorie che possono essere adottate dalle opposizioni e che sono spesso indicate come la ragione di una chiusura forzata del dibattito, possano essere evitate (o almeno limitate) sia attraverso una migliore organizzazione/programmazione dei lavori sia tramite la limitazione nella presentazione degli emendamenti cui prima s'è fatto riferimento.

A proposito di migliore organizzazione/programmazione dei lavori, riterrei assai utile una definizione formale – da porsi in sede regolamentare – dei tempi di discussione ripartiti tra le due Camere (ma che rendano possibile anche il successivo controllo del Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge di conversione). Si tratta in sostanza di evitare il rischio – a Costituzione invariata – di non lasciare il tempo alla seconda Camera di intervenire se non formalmente, consolidando quella sorta di perverso “bicameralismo alternato” giustamente denunciato dalla relazione Sisto e che si impone ogni volta (quasi sempre in quest’ultima fase) che il testo viene inviato all’altra Camere solo pochi giorni prima della scadenza (vedi i dati riportati dalla relazione Sisto a p. 5).

Ma è evidente che le difficoltà di dare un senso sostanziale e autonomo alla fase della conversione dipende massimamente dall’abuso dello strumento da parte del Governo, ovvero da quanto inizialmente rilevato: dal suo uso ordinario. I dati sono impressionanti. Nella legislazione in corso gran parte dell’attività parlamentare è impegnata per la conversione di un flusso continuo di decreti promossi nelle materie più diverse che sottraggono ogni energia ulteriore e rendono il Parlamento praticamente un organo servente rispetto all’attività normativa del Governo. Sarebbe allora assai opportuno far valere i limiti di materia previsti dall’ultimo comma dell’art. 72, così come poi attuati dall’articolo 15 della legge 400, e richiamati in diverse occasioni dalla Corte costituzionale. Vorrei cioè sostenere che si dovrebbe essere più rigorosi rispetto ad un passato che ha visto spesso by-passare ogni limite di materia.

I casi più clamorosi sono forse quelli delle deleghe contenuti in decreti legge, che evidentemente contrastano con la ratio dell’urgenza e dell’immediata applicabilità della normativa. Anche alla luce di quanto prima richiamato sui limiti all’emendabilità, ritengo debba anche essere esclusa che si possano introdurre deleghe in sede di conversione. In ogni caso la non ammissibilità di emendamenti contenenti deleghe credo sarebbe una misura necessaria ed opportuna. So bene che la giurisprudenza costituzionale sul punto è ambigua se non del tutto reticente, ma nulla credo impedisca di introdurre una previsione regolamentare che escluda l’ammissibilità di emendamenti contenenti deleghe.

Più in generale, poi, tutte le misure non immediatamente applicabili non credo possano trovare giustificazione nella ratio della decretazione d’urgenza. Pertanto dovrebbero essere escluse tutte le misure di rinvio ad atti normativi ulteriori o a decisioni ministeriali successive. Nella sua autonomia ritengo che il Parlamento potrebbe anche superare un’altra ambiguità cui ha concorso una non felicissima giurisprudenza costituzionale. Il divieto di intervenire con

decreto legge in materia elettorale potrebbe essere esteso all'intera legislazione, anche a quella di contorno e alla disciplina relativa agli aspetti procedurali o organizzativi.

Dopo le ultime decisioni della Corte costituzionale in materia di province credo che si debba prendere atto che non è possibile introdurre riforme di struttura tramite lo strumento del decreto legge, riforme, peraltro, che - se effettivamente di struttura - ben difficilmente potrebbero essere concepite come immediatamente applicabili. Se si applicasse - com'è auspicabile - rigorosamente questo criterio, ritengo che si ridurrebbe di molto lo spazio abusivamente occupato dallo strumento delle decretazioni d'urgenza, contribuendo non poco a riservare al Parlamento la "grande" legislazione, come inizialmente auspicato.

Sarebbe anche opportuno individuare alcuni limiti della decretazione nei casi in cui un testo è già in discussione in Parlamento, al fine di evitare improprie espropriazioni o invalidazioni in via di fatto dei lavori già compiuti dalle commissioni. Un caso recente ha reso evidente il rischio. Mi riferisco al dl n. 149 del 2013 sull'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti. Com'è noto un disegno di legge sulla medesima materia (e dai contenuti analoghi) era in via di approvazione presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Vero è che il dibattito politico era acceso, ma è apparso anomalo - e dal punto di vista costituzionale criticabile - che il Governo anziché intervenire *in* Parlamento per sollecitare l'approvazione della legge sia intervenuto *sul* Parlamento per sostituire il testo del disegno di legge con un decreto legge da convertire. Oltre al dubbio sulla sussistenza di una urgenza nel caso di un atto che ha prodotto come effetto di annullare una discussione ad un passo dalla definitiva approvazione, c'è da considerare anche l'improprietà della sovrapposizione dell'organo governo sull'attività in corso di svolgimento in Parlamento.

Due ultime considerazioni de iure condendo. La prima con riferimento al c.d. voto a data fissa (entro un termine fissato dal Governo, non superiore a 60 giorni, il Parlamento deve pronunciarsi su disegni di legge del Governo stesso). Una misura, si afferma, che ridurrebbe la necessità di utilizzare la strada della decretazione d'urgenza. Non si considera però che si rischia in tal modo di peggiorare il male. È vero infatti che il Governo non avrebbe più la necessità di usare in modo distorto la decretazione d'urgenza ma si finirebbe per consegnare all'esecutivo uno strumento analogo senza neppure i limiti costituzionalmente posti dall'art. 77. Inviterei alla cautela. Pensare di risolvere le patologie rendendo legittimo un uso debordante e senza limiti del potere normativo del Governo a me pare francamente sbagliato. Da ultimo. Non voglio entrare nel merito delle diverse proposte di modifica del bicameralismo. Mi limito però a segnalare la possibilità che se si dovesse configurare un

Senato non più titolare del rapporto di fiducia e dai poteri legislativi diversificati, non comunque ricomprendenti i casi di conversione dei decreti legge, si potrebbe allora utilmente assegnare ad esso alcuni poteri di “controllo” preventivo, ad esempio potrebbe previamente verificare la sussistenza dei presupposti costituzionali, l’omogeneità di contenuto, l’immediata applicabilità delle norme in esso previsto.

Camera dei deputati – I Commissione (Affari costituzionali)
Seduta del 19 giugno 2014

Audizione del prof. Alfonso Celotto sulla decretazione d’urgenza

1. Cenni storici.

Il decreto-legge è una fonte che comporta una serie di problemi e questioni, che interferiscono non solo con il rapporto Parlamento-Governo, ma anche con la forma di governo.

Negli ultimi anni vanno segnalati importanti interventi della Corte costituzionale per cercare di limitare gli abusi della decretazione d’urgenza, soprattutto con riferimento agli emendamenti aggiunti in sede di conversione.

Tuttavia appare opportuno un brevissimo esame storico, per comprendere quanto siano risalenti e complessi i profili di abuso del decreto-legge.

Lo Statuto albertino implicitamente vietava i decreti-legge, precisando - all’art. 6 - che “Il Re [...] fa i decreti e i regolamenti necessari per l’esecuzione delle leggi, senza sospenderne l’osservanza o dispensarne”.

Fin dai primi anni del Regno, tuttavia, si cominciò a fare un uso sempre più largo di atti di questo genere, soprattutto per fronteggiare stati d’assedio e mettere in vigore misure tributarie. Volendo adottare un criterio sostanziale – che guarda alla clausola di conversione in legge contenuta nel decreto – possiamo ritenere che il primo decreto-legge debba essere ritenuto il r.d. 6 ottobre 1853, n° 1603, che riduceva i diritti d’importazione sui cereali, convertito dalla 16 febbraio 1854, n° 1662.

Negli anni questa fonte venne utilizzata assai di frequente – con il pieno avallo della giurisprudenza (basti ricordare Cass, Roma, sent. 17 novembre 1888, in Foro It., 1890, I, 8 ss.).

Così la dottrina iniziò a impegnarsi nel tentare di giustificare anche in chiave teorica l’ammissibilità dei decreti-legge, con ricostruzioni anche fantasiose, che vanno dallo stato di necessità (Luigi Rossi), alla necessità come fonte autonoma di diritto (Santi Romano), alla spettanza al Re di tutti i poteri necessari al buon governo dello Stato (Urtoller) o alla formazione di una consuetudine costituzionale (Maiorana e Morelli). Ancora, a prospettare una presunta delega tacita nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo (Schanzer) o a delineare una “facoltà legislativa latente” in capo al Governo (Fontanive); a ritenere applicabile l’esimente penalistica della legittima difesa, prefigurando una sorta di diritto del Governo di respingere gli attentati alla sicurezza dello Stato (Porrini e Contuzzi); a configurare una sorta di *negotiorum gestio in absentia domini* del potere esecutivo nei confronti del legislativo ove occorresse la necessità di Stato (Degli Occhi); e, ancora, includere l’ammissibilità di emanare decreti-legge in una generale attribuzione del Sovrano per difendere lo Stato e la società da ogni danno o pericolo attuale (Gaetano Arangio-Ruiz).

In pratica, i decreti-legge aumentavano, con casi anche molto discussi (basti il caso del decreto Pelloux: r.d. 22 giugno 1899, n° 227, recante disposizioni restrittive sulla stampa e altre disposizioni in materia di pubblica sicurezza) e iniziarono anche le ferme condanne.

Basta richiamare le parole di Ugo Galeotti, in sede di studio dei sessantasei “decreti legislativi fatti dal Governo in via d’urgenza” dal 1848 al 1890: “*non possiamo certamente entrare nell’esame di ognuno d’essi per dimostrare che non hanno nessuna remota parentela, o per lo meno l’hanno molto remota, con quella necessità dalla quale si vorrebbero derivare; l’assunto sarebbe audace e per sé stesso e perché si troverebbe in gran parte già pregiudicato dal contrario avviso manifestato dalle assemblee le-*

gislative”. “L’uso fatto in Italia del preteso diritto di necessità - proseguiva il Galeotti - concorre a convincerci ch’esso può tornar comodo per legittimare la imprevidenza e la negligenza del potere legislativo e per imporre alle assemblee l’irrevocabilità del fatto compiuto, ma non risponde punto ad un bisogno imperioso dello Stato”.

Appare assai evidente come già nell’800 fossero ben chiari i profili di abuso del decreto-legge, con argomentazioni e questioni del tutto analoghe a quelle odierne.

Già allora era stato lucidamente individuato il vero motivo - ancor oggi di immutata attualità - che porta ad utilizzare impropriamente la decretazione d’urgenza: l’uso a fini politici del diritto di necessità e la conseguente trasformazione del decreto-legge in strumento politico finalizzato a forzare la mano al Parlamento. Ritenere che la valutazione della necessità e dell’urgenza sia una questione politica e conseguentemente rimettere al solo giudizio del Parlamento il sindacato sui decreti-legge (questo è il punto!) non può non far snaturare profondamente quello che dovrebbe essere un istituto da usare soltanto in casi veramente imprevedibili ed eccezionali.

Bastano le parole di Mancini e Galeotti: fin da allora, nelle “convalidazioni” chieste al Parlamento di questa “specie di trasmodamenti del potere esecutivo”, “sovente ai principi si sostituirono le convenienze e le passioni di partito, sì che un atto spesso non venne giudicato per quel che era in sé stesso, ma per quel che poteva importare la sua approvazione o disapprovazione rispetto ad un Ministro o al Gabinetto intiero, che ne aveva la responsabilità”. “La ragione se non unica, certo principalissima, che sempre si accampava in difesa di simili provvedimenti era quella dell’opportunità e dell’urgenza, che non consentivano dilazioni; e l’opportunità e l’urgenza non erano argomenti che potessero valutarsi altrimenti che con criteri politici”.

Dopo le note polemiche che accompagnarono il decreto-legge sul terremoto di Reggio e Messina (Santi Romano e Perassi), Si giunse alla delegazione di pieni poteri della I Guerra mondiale (legge n. 671 del 1915) che comportò una sostanziale riserva di attività normativa al Governo, protrattasi anche dopo la fine del conflitto mondiale e che obbligò ad intervenire con leggi di conversione in blocco (si fa riferimento alla L. 15 ottobre 1923, n° 2293 e alla L. 17 aprile 1925, n° 473, con cui si convertirono oltre 4000 decreti).

L’ampiezza e la gravità del fenomeno emergono in maniera significativa dalle considerazioni con cui il sen. Scialoja, all’inizio del 1922, accompagnava la propria proposta di disciplina dei decreti-legge, finalizzata specificamente al contenimento di tale degenerazione (Atti Senato, XXXVI legislatura, 1ª sessione 1921-22, doc. n° 345-A): “L’abuso dei decreti-legge, che in quest’ultimo decennio ha ecceduto ogni limite, ha prodotto tale reazione nella pubblica opinione che non è possibile che il Parlamento non si affretti a portarvi rimedio”. “Nel settennio 1907-1914 (non siamo già più nei tempi classici della costituzionalità) si sono emanati 30 decreti-legge, vale a dire in cifra tonda quattro ogni anno. Incominciava dunque la malattia, ma con poco più di 37 gradi di calore. Nel settennio 1914-1921 (vero è che vi sono compresi gli anni eccezionali di guerra) se ne sono emanati 2.832, ossia più di 400 all’anno, più di uno al giorno. E se l’indagine si fosse spinta fino agli ultimi giorni, io credo che avremmo visto salire la media a molto più di uno al giorno. Chiunque sia lettore della Gazzetta ufficiale (come io sono qualche volta, ma non sempre) avrà notato che in questi ultimi tempi vi era una media di tre o quattro decreti con forza di legge per ogni numero della Gazzetta. Siamo dunque giunti proprio al marasma e se dovessimo continuare per questa via, noi dovremmo confessare che tacitamente, nel modo più subdolo, e quindi anche meno decoroso, stiamo facendo un colpo di Stato, perché rovesciamo il potere legislativo costituito dai nostri padri; e lo facciamo inconsciamente, non contro coscienza, ma senza coscienza; il peggior stato d’animo che si possa immaginare, ed

anche il più pericoloso. siamo giunti dunque ad un punto assolutamente intollerabile. Qualche rimedio è necessario”.

I fatti che seguirono sono noti.

La giurisprudenza tentò un timido cambio di orientamento (cfr. Cass. Roma, sez. unite, sent. 16 novembre 1922, in Foro It., 1923, I, 24 ss.), ma sopraggiunse il regime fascista e la legge n. 100 del 1926, che legalizzò i decreti-legge quali leggi provvisorie, che restavano in vigore due anni e, se non convertite, decadevano in due anni.

Gli abusi che ne seguirono furono amplissimi, traslando l'intero peso della produzione legislativa sul Governo, anche prima della chiusura della Camera dei deputati (legge n. 129 del 1939).

Questa rapida carrellata storica ci fa intendere quanto i fatti storici influenzassero i Costituenti, spingendoli prima a ignorare il decreto-legge, poi a disciplinarlo in maniera rigorosissima, per ingabbiarlo in una sorta di “gabbia di Nesso” (sono parole di Meuccio Ruini).

2. Profili generali: la tradizionale ritrosia della Corte costituzionale a sindacare i vizi propri decreti-legge

In questa Audizione, è mia intenzione soffermarmi soltanto sui più recenti sviluppi del controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge.

Tradizionalmente il giudice costituzionale è apparso assai “timido” nel controllo formale sui decreti-legge, probabilmente per la ritrosia a verificare valutazioni proprie del circuito politico, come viene tradizionalmente ritenuta quella sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge.

Al fondo, stando alla forma dell'impianto costituzionale, la sussistenza di “casi straordinari di necessità e urgenza” rappresenta una valutazione squisitamente politica effettuata dal Governo in sede di adozione del decreto-legge, verificata dal Presidente della Repubblica all'atto dell'emanazione e suggellata dal Parlamento in sede di conversione. Una valutazione anche fattuale, comunque difficoltosa da scrutinare in sede di legittimità, a distanza di tempo dalla peculiare situazione politico-giuridica che ha portato il Governo alla decisione di adottare un decreto-legge.

Del resto, il decreto-legge vive autonomamente al massimo per sessanta giorni nell'ordinamento. Entro il termine costituzionale per la conversione o perde efficacia sin dall'inizio oppure sarà convertito in legge. Nel primo caso, prima la dottrina e poi la giurisprudenza costituzionale si sono consolidati nel ritenere che il decreto decaduto *ab origine*, e quindi venuto meno retroattivamente, deve ritenersi come “non mai esistito” a livello delle fonti del diritto (cfr. sent. n. 307 del 1983), per cui non può essere certo oggetto di un giudizio di costituzionalità. Nel secondo caso, è agevole ritenere che la legge di conversione rappresenti una vera e propria novazione della fonte, per cui la approvazione parlamentare assorbe quelli che possono essere i vizi “genetici” del decreto (quale soprattutto il vizio dei presupposti), mentre lascia ovviamente scrutinabili i vizi legati al contenuto della sua portata normativa.

Così puntualmente la Corte, dopo essersi in diverse occasioni “rifiutata” di pronunciarsi sul problema dello scrutinio dei vizi formali, dichiarando inammissibili le relative questioni per contingenti profili pregiudiziali o processuali (cfr. sent. n. 55 del 1977, n. 185 del 1981 e n. 34 del 1985) — alla metà degli anni '80 — ha collocato una sorta di «pietra tombale» sul punto, affermando seccamente e ripetutamente che *“l'avvenuta conversione in legge del decreto fa ritenere superate le proposte censure”*, in maniera da ritenere assorbito ogni vizio proprio del decreto nella efficacia novativa della legge di conversione (cfr. sentt. n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 1033 e 1060 del 1988, n. 263 del 1994; v. anche ordd. nn. 808, 810 e 1035 del 1988).

Questo orientamento è stato tuttavia modificato a metà degli anni '90, sotto la spinta della prassi sempre più degenerata e delle sollecitazioni della dottrina.

Dapprima, nella sent. n. 29 del 1995, la Corte ha ammesso – come *obiter dictum* – la possibilità di scrutinare il vizio dei presupposti del decreto-legge, quanto meno nei casi di “evidente mancanza”, anche dopo la conversione, negando l’efficacia “sanante” di quest’ultima e sforzandosi invece di ricostruire il difetto della straordinaria necessità ed urgenza quale vizio formale, come tale trasmissibile alla legge parlamentare.

Tale impostazione – pur non avendo mai portato ad annullare un decreto-legge – è stata successivamente ribadita sia rispetto a decreti-legge ancora in corso di conversione (cfr. sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996) sia rispetto a decreti-legge convertiti in legge (cfr. sent. n. 330 del 1996), mentre è stata coerentemente esclusa rispetto a disposizioni aggiunte in sede di conversione (cfr. sent. n. 391 del 1995) e rispetto a disposizioni di “sanatoria”, che si limitano a far salvi gli effetti di decreti non convertiti (cfr. sent. n. 84 del 1996).

In quest’ottica, è stata prontamente stigmatizzata la pur importantissima sent. n. 360 del 1996, che – precisando come il vizio da reiterazione “può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d’urgenza” (§ 6 *Cons. dir.*) – sembrava aver negato in via generale la trasmissibilità dei vizi propri del decreto alla legge di conversione.

Tuttavia parte della dottrina – prendendo spunto da alcuni *obiter dicta* contenuti in decisioni di poco successive (cfr. ordd. n. 432 del 1996 e n. 90 del 1997 e n. 194 del 1998) – ha cercato di “conciliare” i due indirizzi della giurisprudenza costituzionale, comparando la natura del vizio da reiterazione con quello da carenza dei presupposti (il primo è meno “grave” riguardando solo una modalità di esercizio di un potere legittimamente attivato; il secondo molto di più, attagliandosi ad una vera e propria carenza di potere, non potendosi neanche attivare il potere di cui all’art. 77 Cost. in assenza dei presupposti) e quindi osservando come soltanto il vizio da reiterazione non si trasferisca alla legge di conversione, ma sia punibile esclusivamente in “flagranza”, cioè prima dell’intervento parlamentare.

Anche la Corte costituzionale ha poi apertamente ribadito il differente regime dei due vizi (carenza dei presupposti da un lato e reiterazione dall’altro). Nella sent. n. 398 del 1998, infatti – rispetto alla “catena” di decreti-legge in tema di quote-latte, convertita in legge, con sanatoria del pregresso, dopo alcune reiterazioni – la censura per carenza dei presupposti viene esaminata *pur trattandosi* di decreti-legge convertiti; quella per vizio da reiterazione viene invece rigettata *proprio in quanto* i decreti-legge in questione sono stati convertiti. In particolare, con riferimento al vizio dei presupposti, se ne ribadisce la rilevabilità in sede di giudizio di costituzionalità, a prescindere dalla conversione, soltanto nei casi di evidente mancanza, cioè quando “essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento” (§ 3 *Cons. dir.*).

Tuttavia, l’affermazione di un controllo giurisdizionale sui vizi propri del decreto-legge e, in particolare, sulla sussistenza dei presupposti, continuava a restare una mera affermazione teorica.

Del resto negli anni successivi hanno continuato a fronteggiarsi una serie di pronunce contraddittorie che hanno ora negato ora ammesso la possibilità di controllo dei presupposti del decreto-legge dopo la conversione in legge, facendo nuovamente riemergere il classico argomento della efficacia sanante della conversione (cfr. sentt. n. 419 del 2000; n. 376 del 2001; e n. 16 e 29 del 2002). Poi, questa fase di incertezza è stata nuovamente superata, riaffermandosi la possibilità del sindacato sui presupposti di

necessità e urgenza del decreto-legge, esercitabile solo nei limiti dell'“evidente mancanza”, anche dopo la conversione in legge (cfr. sent. n. 341 del 2003; n. 6, 178, 196, 285 e 299 del 2004; n. 2, 62 e 272 del 2005), enucleando compiutamente i *test* sintomatici, attraverso i quali verificare la sussistenza del vizio:

- a) il preambolo del decreto-legge;
- b) la relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione;
- c) il contesto normativo in cui va ad inserirsi.

Tuttavia, in nessun caso la Corte aveva spinto il proprio controllo alle estreme conseguenze, per cui molti pensavano che non si sarebbe mai giunti all'annullamento di un decreto per mancanza dei presupposti.

Nel 2012 possiamo invece rilevare come si sia consolidata una opposta tendenza, soprattutto mediante la sent. n. 22 del 2012, che ha corroborato e consolidato le significative aperture del 2007 e del 2008.

3. La svolta nel controllo sui presupposti a partire dal 2007-2008

Per comprendere bene come la Corte sia arrivata a dichiarare incostituzionale un decreto-legge per vizi formali, va innanzitutto ricordata la sent. n. n. 171 del 2007, in cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una “norma intrusa” in un decreto, già convertito, per mancanza dei presupposti, nel caso di specie una disposizione tesa a “sistemare” un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina in un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

È interessante ripercorrere l'*iter* motivazionale. La Corte parte dall'impianto costituzionale, rammentando come “*Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo*”, per cui le attribuzioni di poteri normativi al Governo “*hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale*” (par. 3 *Cons. diritto*).

Ricorda, quindi, di aver ammesso, dal 1995, che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, ma che tale controllo “*non si sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto*”. Del resto, il sintagma con cui la Costituzione legittima l'adozione di decreti-legge denota in sé un “*largo margine di elasticità*”, rispetto al quale “*non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi. Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente*” (par. 4 *Cons. dir.*).

La Corte sente poi la necessità di chiarire una volta per tutte che la conversione non sana i vizi propri del decreto. Ricordate le oscillazioni sul punto, il giudice costituzionale ritiene di aderire all'orientamento contrario a quello più risalente, per due ordini di ragioni: a) innanzitutto in quanto il corretto assetto dell'impianto delle fonti “*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*”; b) in secondo luogo – con motivazione mi pare di perspicuità meno immediata - per il particolare legame tra

decreto e legge di conversione, per cui in sede di conversione “*Il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge*” (par. 5 Cons. dir.). Su tale base, la verifica della costituzionalità del decreto in esame diviene agevole. La questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di Cassazione, riguarda l’art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, articolo che reca modifiche all’art. 58, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali). In buona sostanza, si tratta di una “norma intrusa”, in quanto introduce una nuova disciplina in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale.

Il decreto si intitola «Disposizioni urgenti in materia di enti locali» e il preambolo recita: «*Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario*». Appare evidente che “*La norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita*”, mancando peraltro ogni motivazione delle ragioni di necessità e di urgenza poste alla sua base. La Corte conclude, quindi, che “*L’utilizzazione del decreto-legge – e l’assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l’art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta*” (par. 6 Cons. diritto), dichiarando, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004.

La decisione era di portata assai innovativa, ma la dottrina è apparsa molto cauta nel ritenere che si trattasse davvero di una svolta nella giurisprudenza costituzionale.

Le perplessità sono state legate sia alla questione di fondo della natura non novativa della legge di conversione, in quanto in passato la Corte troppe volte aveva oscillato al riguardo (come già ricordato); sia al fatto che, nella fattispecie, fosse stata annullata una “norma intrusa” prima ancora che una norma senza presupposti. Si dubitava quindi del se sotto le vesti della mancanza dei presupposti dell’art. 77, la Corte abbia inteso sanzionare una norma che, per le circostanze in cui interveniva, si prestava a più di un rilievo di carattere sostanziale, limitandosi a censurare un difetto di tecnica legislativa.

Era davvero l’inizio di un nuovo orientamento o un caso destinato a restare isolato, in una giurisprudenza da sempre ondivaga?

Sono bastati pochi mesi per fari ritenere che si trattasse davvero di un nuovo indirizzo giurisprudenziale.

Nella sent. n. 128 del 2008 la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l’art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell’art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui hanno disposto l’esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari.

A far ritenere che la Corte abbia davvero avviato un nuovo orientamento è la struttura motivazionale della decisione.

La declaratoria di incostituzionalità per evidente mancanza dei presupposti non discende dal sintomo del trattarsi di norma intrusa (come accaduto nel 2007), ma dalla carenza in sé di necessità e di urgenza della disposizione in questione.

Infatti la Corte sottolinea da un lato che con l'esproprio del Teatro Petruzzelli "*nessun collegamento è ravvisabile*" con il preambolo del decreto, in cui con clausola di stile si motivano la generale necessità ed urgenza di misure a carattere finanziario, tese al riequilibrio dei conti pubblici.

Dall'altro, rileva come anche in sede di conversione non vi sia alcuna specifica giustificazione della disposizione in questione rispetto alla generale eterogeneità di norme che concorrono alla manovra di finanza pubblica.

Anzi proprio nei lavori preparatori della legge di conversione la Corte rinviene l'unico tentativo di giustificazione della norma sul Petruzzelli: ed è una giustificazione non certo tesa a dimostrarne la natura fiscale e/o finanziaria, bensì il fatto che essa sia "*stata introdotta per risolvere una annosa vicenda e tutelare l'interesse ad una migliore fruizione del bene da parte della collettività, così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata*" (par. 8.2 Cons. diritto, corsivo aggiunto).

In pratica la Corte effettua un vero e proprio scrutinio sulla sussistenza in sé dei presupposti costituzionali rispetto alla norma impugnata, utilizzando i classici elementi di verifica (il preambolo del decreto, la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, il dibattito parlamentare sulla conversione).

In questo possiamo rinvenire un chiaro segnale dell'orientamento del giudice costituzionale teso a controllare direttamente i presupposti del decreto-legge, a fronte di una tradizionale superficialità governativa in sede di adozione del decreto e di un altrettanto superficiale controllo parlamentare in sede di conversione.

In fondo la introduzione di una norma in un decreto-legge – come ricorda la Corte in chiusura – "*non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina*" (par. 8.2 Cons. dir.).

La Corte in tal modo incentra la propria motivazione sulla carenza dei presupposti, lasciando sullo sfondo il fatto che si trattasse di una norma intrusa.

4. Le novità del 2012- 2014

Più di recente la Corte ha precisato e ribadito quest'orientamento, incentrandosi direttamente sulla natura della legge di conversione e mettendo da parte la questione dei presupposti.

Nella sentenza n. 22 del 2012, la Corte è stata chiamata a scrutinare l'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (l'abituale decreto "milleproroghe" di fine anno) aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10 e che introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 per regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile. In pratica, un frammento della disciplina generale del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

È evidente la eterogeneità e la assenza di qualsivoglia legame con la *ratio* del decreto-legge originario e, quindi, con i suoi presupposti.

La Corte avvedutamente sceglie di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma si concentra nel limitare la stessa possibilità di

emendare il decreto, in base alla funzione della conversione: *“In definitiva, l’innesto nell’iter di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”* (così sent. n. 22 del 2012, § 4.2).

In altri termini, la Corte per non avventurarsi tra le secche della valutazione sui presupposti di necessità e di urgenza (difficoltosa anche per le norme intrusive), torna alle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come “condizionata” alla disciplina adottata dal governo rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti.

Del resto, l’ordinamento contiene tutte una serie di richiami alla necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge, che la Corte puntualmente qui richiama (la legge n. 400 del 1988, i regolamenti parlamentari, gli orientamenti del Presidente della Repubblica: non dimentichiamo che, con messaggio del 29 marzo 2002, il Presidente ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002, contestando proprio *“un’attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell’atto originario”* degli emendamenti aggiunti in conversione).

A mio avviso, si tratta di un orientamento condivisibile. Soltanto una prassi troppo slabbrata ha consentito di leggere la legge di conversione quale legge non funzionalizzata e specializzata dall’art. 77 Cost., ma suscettibile di ampliarsi a qualsiasi contenuto ulteriore, senza mantenere il “nesso di interrelazione funzionale” tra decreto-legge e legge di conversione.

In tale solco va ricordata anche ma la ord. n. 34 del 2013, in cui la Corte rigetta una questione su norma intrusa, rispetto al d.l. n. 203 del 2005, recante «Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», rilevando che l’art. 11-*quarter*, comma 1 “che reca la disciplina dell’ammortamento dei beni strumentali all’esercizio di impresa per alcune attività cosiddette regolate, da applicarsi per l’anno d’imposta 2005, presenta contenuto all’evidenza omogeneo a quello delle richiamate disposizioni del d.l. n. 203 del 2005”.

Molto significativa nello scrutinio sui decreti-legge, anche se meno interessante sul versante del controllo rispetto alla conversione in legge è la più recente sentenza n. 220 del 2013, in cui la Corte (chiamata a valutare il decreto-legge con cui il Governo Monti aveva riformato le province) si è spinta sino a sindacare il *modo d’uso* del decreto-legge, ritenendone incostituzionale l’utilizzo per adottare norme stabili, di carattere ordinamentale e non solo provvedimenti provvisori, come pure recita il testo dell’art. 77 Cost.

Al riguardo, può essere utile leggere parte della motivazione della pronuncia.

Secondo la Corte, le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali rappresentano *“norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell’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».*

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su

specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale.

Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che

superino i limiti di misure meramente organizzative” (sent. n. 220 del 2013, § 12.1 *Cons. dir.*).

Da ultimo, con la sentenza n. 32 del 2014 la Corte costituzionale rende più netto il solco della già citate pronunce: pone attenzione al solo profilo della fuoriuscita della legge di conversione dal nesso funzionale con il decreto per sindacare non già un “esercizio improprio” di un potere ma la “carenza” dello stesso.

Con riferimento al caso di specie, il decreto-legge n. 272 del 2005 recava un novero eterogeneo di disposizioni, relative alla sicurezza e al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all’amministrazione dell’Interno e al recupero di tossicodipendenti recidivi. Quest’ultima previsione ripristinava (rispetto alla l. n. 251 del 2005, che l’aveva soppressa) la sospensione dell’esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto. Legato a siffatta previsione fu introdotto, in sede di conversione del decreto-legge, un insieme di articoli aggiuntivi (ben ventidue), riscriventi il testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) e il trattamento sanzionatorio dei reati in esso previsti (nonché le correlative tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope).

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

La Corte ha accolto la questione “per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione”. Infatti “l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua”.

Attinenza alla materia o alla finalità del decreto-legge, dunque. “Nell’ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura”, un vizio di formazione della disposizione di legge, per violazione dell’articolo 77, secondo comma, Cost.

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

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

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

Una decisione limpida e nitida che abbandona (o quanto meno dimentica) la via incerta del controllo sui presupposti per concentrarsi sulla natura della legge di conversione. In fondo, perché andare a intestardirsi nella complessa verifica di un elemento politico-fattuale come i presupposti rispetto alle norme “intruse”, comunque difficilmente verificabile *ex post*?

La Corte ripetutamente sottolinea questa “natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge”, la “connotazione di legge a competenza tipica”, il “legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione”, la “interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost.”.

Formulazioni differenti per indicare una linea ferma e convinta che fa tornare la legge di conversione alla sua natura di legge meramente formale, non lontana dalle iniziali suggestioni della dottrina più avvenuta che insisteva nel vedere la legge di conversione come un “prendere o lasciare” (A.M. Sandulli, *La costituzione, 1974*, in *Nuova antologia*, maggio 1974, 35, rilevando come “intatto il potere delle camere di approvare o bocciare i decreti-legge, non dovrebbe essere consentito ad esse di snaturarne l'essenza attraverso emendamenti, sì da alterare la funzione degli interventi governativi di urgenza (prendere o lasciare)”.

Ad avviso di chi scrive si tratta di un macigno sulle attuali prassi del circuito governativo-parlamentare, che fronteggiano tutte le ben note e radicate farraginosità dell'*iter legis* anche approfittando ampiamente del “treno sicuro” delle leggi di conversione.

A questo punto sarà interessante verificare quali saranno i reali effetti nei prossimi mesi di questa nitida (e correttissima) restrizione sugli abusi consolidati nella prassi.

5. Corte costituzionale e abusi della decretazione d'urgenza.

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

A ben vedere, la Corte non ha mai dichiarato incostituzionale un intero decreto-legge per carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, ma piuttosto ha — in quattro diverse fattispecie — dichiarato incostituzionale una singola norma intrusa (peraltro in sede di conversione) in un decreto-legge avente per gran parte altro oggetto e quindi sorretto da altri presupposti.

La Corte, cioè, ha sempre scelto la via più agevole di ritenere incostituzionale una norma intrusa in un decreto-legge, in quanto la norma intrusa oltre a snaturare il decreto comunque, in sé, non può essere retta e giustificata dai presupposti che sorreggono il decreto. Il giudice costituzionale — a ben vedere — non ha mai voluto confrontarsi con il vero punto nodale della decretazione d'urgenza da almeno 40 anni a questa parte, cioè non ha mai portato alle estreme conseguenze lo scrutinio sulla reale sussistenza di quella fattispecie straordinaria che nell'art. 77, secondo comma, Cost. legittima il Governo ad autoassumersi il potere legislativo.

Sappiamo bene che la maggior parte dei decreti-legge sembra ormai non sorretta da quei rigorosi presupposti giuridici richiesti in Costituzione, ma tutt'al più da una straordinaria necessità ed urgenza di carattere “politico” e — come tale — sempre di più si atteggia ad una sorta di disegno di legge rinforzato, come rilevato lucidamente da Alberto Predieri già a metà degli anni '70.

Tuttavia, come ben sappiamo, la Corte costituzionale non ha certo il compito di convalidare gli scostamenti imposti dal diritto vivente alla forma della Costituzione, dovendo invece — sapientemente — rilevare quando tali scostamenti si siano fatti troppo ampi e rischiosi per la stessa forma di Stato (come avvenuto, restando al decreto-legge, per la reiterazione e come sta avvenendo ormai anche per l'abuso delle forme della conversione, oltre che per la cronica carenza dei presupposti).

Camera dei deputati

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

19 giugno 2014

Audizione in tema di decretazione d'urgenza del Prof. Antonio D'Andrea, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia

«Convertire in legge i decreti del Governo»!

Aspetti problematici di un “dato preoccupante” e prospettive istituzionali

1. La produzione normativa primaria, a prescindere dal sistema di governo, costituisce ancora oggi il cuore della funzione parlamentare negli ordinamenti democratici di derivazione liberale¹, sebbene nel secondo dopoguerra «la scelta operata a favore di costituzioni di tipo rigido comporta una necessaria ricollocazione della legge (non più atto sovrano per eccellenza, ma anch'esso subordinato e limitato da una fonte normativa superiore) nel sistema delle fonti [... e dunque] un rafforzamento delle “norme sulle norme” (non più suscettibili di essere alterate o modificate surrettiziamente in via di prassi)². «In tale nuovo contesto, il riconoscimento al Governo di poteri normativi di tipo primario non appare in linea di principio, una scelta valorizzata³ e ricorre oramai «in ipotesi sempre meno frequenti e in ambiti sempre più circoscritti»⁴.

Se si guarda al sistema delle fonti disegnato dalla Costituzione italiana si riscontra, al contrario, come il decreto-legge disciplinato dall'art. 77 Cost. (che si aggiunge oltretutto alla legge delegata ai sensi dell'art. 76 Cost.) costituisca uno strumento normativo in grado di innestare un cuneo tra l'ordinario esplicarsi della funzione legislativa distribuita, sotto il controllo del giudice costituzionale, tra Stato e regioni e l'esercizio della tipica potestà regolamentare secondaria, menzionata dall'art. 87 Cost., spettante a livello centrale all'organo esecutivo.

¹ Cfr. A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in A. VIGNUPELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, vol. II, Modena, Mucchi Editore, 2012, p. 17 ss.

² P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *La decretazione d'urgenza: alcuni spunti per una comparazione*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 2533.

³ *Ibidem*.

⁴ A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1996, p. 35.

Nell'ordinamento statale italiano, pertanto, la possibilità per il Governo di servirsi di decreti aventi valore di legge, trattandosi di un'evidente deroga persino rispetto alle scelte di fondo del costituzionalismo europeo concernenti la sistematica delle fonti, deve essere considerata evenienza legittima esclusivamente alle stringenti condizioni che circoscrivono i presupposti (la straordinaria necessità e urgenza) e determinano gli effetti (provvisorietà, conversione in legge entro 60 giorni, retroattività della decadenza e regolamentazione per via legislativa degli effetti prodotti) di tale atto. Atto che, come è noto, ricade nella piena responsabilità dell'Esecutivo, la cui adozione prescinde persino dalla capacità del Governo di agire nella pienezza dei suoi poteri. Fatta questa premessa, è chiaro che l'abuso di uno strumento derogatorio quale è il decreto-legge – abuso del quale, in virtù dei dati noti⁵, nessuno dubita – moltiplica gli effetti distorsivi rispetto all'ordinato e armonico funzionamento delle dinamiche ordinamentali amplificando, anche per questa via, la ricorrente delegittimazione dell'assetto costituzionale vigente.

2. In realtà, recenti pronunce della Corte costituzionale – che si aggiungono ad altre più risalenti ma egualmente significative⁶ – dimostrano che gli squilibri nel sistema possono, almeno in quest'ambito, trovare finalmente un adeguato freno alla luce degli attuali principi costituzionali ulteriormente specificati dall'art. 15, secondo e terzo comma della legge n. 400 del 1988⁷. In particolare, con le sentenze n. 220 del 2013 e n. 32 del 2014, la Corte ha davvero ridimensionato la prospettiva che il Governo, una volta intervenuto con decreto-legge, possa disporre della sua maggioranza parlamentare, compiacente magari anche grazie ai voti fiduciari, per "coprire" abusi della decretazione che tali rimangono anche se trasfusi nella legge di conversione. Il che accade non solo se si convertono decreti non supportati dai presupposti costituzionali⁸ e/o se si regolamentano materie precluse a tale atto⁹, ma anche ogni qualvolta la legge di conversione costituisce il pretesto – l'espedito – per lasciarsi alle spalle qualsiasi interrelazione

⁵ Puntualmente riportati, fra gli altri, nei *Rapporti annuali sulla legislazione* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

⁶ Oltre alla sentenza n. 29 del 1995, ove la Corte ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, si vedano in particolare, fra le altre, le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008.

⁷ Si veda il punto 3.3 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 22 del 2012, ove la Consulta rimarca che «L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento». Lo stesso concetto è poi ripreso dal giudice costituzionale al punto 12.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 220 del 2013: «La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge».

⁸ È innegabile che residui comunque in capo al Governo la discrezionalità nel valutare la sussistenza dei presupposti costituzionali che giustificano l'adozione del decreto e persino la stessa omogeneità rispetto al contenuto del provvedimento; appare tuttavia lontano da un'accettabile congruità costituzionale preannunciare la deliberazione del decreto avvenuta in seno al Consiglio dei Ministri e ritardarne l'emanazione e la presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere (il che testimonia, in un numero frequente di casi, semplicemente che la deliberazione collegiale non c'è o manca in buona parte). Sul tema si veda A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal D.L. n. 98 del 2011)*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/2011.

⁹ Si veda, ad esempio, sul punto la sentenza n. 220 del 2013, intervenuta nell'ambito della c.d. «riforma delle province», nella quale la Corte si è pronunciata in particolare riguardo alla possibilità di procedere a «riforme ordinamentali» attraverso l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza sia sotto il profilo del rispetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza ex art. 77 c. 2 Cost. che per quanto riguarda la compatibilità di tali interventi con gli angusti e stretti ambiti in cui è costretto l'esame parlamentare nel corso dei procedimenti di conversione. Anche nel documento approvato il 31 marzo 2014 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa (disponibile su *www.camera.it* e *www.senato.it*), si osserva in proposito che «prassi legislative statali che privilegiano l'utilizzo della decretazione d'urgenza anche per la definizione di interventi ordinamentali, non consentono né una progettazione legislativa a monte né una adeguata istruttoria parlamentare a valle. Anche da tali prassi discende una diffusa volatilità dei testi normativi, che diventa difficile implementare»; mentre – aggiunge – sarebbe necessaria la disciplina di una fase di programmazione e progettazione degli interventi legislativi da porre in essere.

funzionale con il decreto originario e per occupare liberamente ogni altro “spazio normativo” abusando della corsia preferenziale e degli snellimenti procedurali che caratterizzano l’iter di conversione¹⁰.

Tale rischio si corre evidentemente ogni qualvolta la conversione in legge finisca per essere un di più rispetto alla semplice stabilizzazione della disciplina provvisoriamente in vigore. Rispetto all’evidente trasformazione della conversione in legge del decreto governativo in una procedura parlamentare accelerata, finalizzata ad approvare provvedimenti-*monstre* i quali mantengono spesso un solo flebile collegamento con lo “spazio normativo” iniziale (essendo i decreti modificati significativamente dalla maggioranza, spesso su sollecitazione dello stesso Governo), oggi può dirsi prevedibile una reazione *ex post* del giudice costituzionale. La Corte, in effetti, pur non potendo prevenire gli eccessi della decretazione d’urgenza, a partire dalla sentenza n. 360 del 1996 si è messa progressivamente nell’ottica di controllarne la portata e di sanzionare almeno i casi più rilevanti della distorsione normativa prodotta dall’*abuso di maggioranza*, che è tale in quanto coinvolge insieme Governo e organi parlamentari compiacenti.

3. Al netto degli “auspici” e delle “denunce”, non ci si può attendere, almeno a mio avviso, una reazione altrettanto penetrante ed efficace da parte del Capo dello Stato al fine di impedire la stessa emanazione del decreto ove sprovvisto dei requisiti costituzionali e in contrasto con quanto espressamente prescritto dalle vigenti richiamate disposizioni legislative; egualmente resta pur sempre problematico ipotizzare un sistematico intervento presidenziale allo scopo di evitare, almeno in prima battuta, la promulgazione della legge di conversione da ritenersi non in linea con i richiesti parimenti costituzionali.

La piena responsabilità dell’Esecutivo nell’adozione del decreto e la stessa volontà politica delle Camere chiamate ad esprimersi entro 60 giorni per consolidare gli effetti provvisori dell’atto governativo rendono il controllo presidenziale intrinsecamente debole e condizionato dalla necessità di preservare attribuzioni di altri organi costituzionali istituzionalmente connessi fra loro, sebbene non siano mancate anche di recente prese di posizione esplicite, ma sempre forzate, del Capo dello Stato che hanno determinato tanto la mancata emanazione¹¹ di alcuni decreti quanto il rinvio (o la minaccia di rinvio) alle Camere della legge di conversione¹².

¹⁰ Al punto 4.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 22 del 2012, la Corte afferma che «l’esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario. [...] l’innesto nell’iter di conversione dell’ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d’urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». La Corte specifica poi ulteriormente al punto 4.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 32 del 2014 che «La legge di conversione [...] segue un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. [...] La richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l’uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduce un disegno di legge che tenda a immettere nell’ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall’art. 77, secondo comma, Cost.».

¹¹ Emblematica in tal senso la vicenda del caso “Englaro”. In quell’occasione, la mancata emanazione da parte del Presidente Napolitano del decreto-legge approvato dal Governo era peraltro stata preceduta da una lettera con la quale il Capo dello Stato manifestava le proprie perplessità rispetto alla congruità del ricorso alla decretazione d’urgenza da parte del Governo per definire

4. Resta piuttosto la sensazione che all'interno delle Camere un incomprensibile lassismo procedurale abbia finito per favorire e comunque non abbia impedito il consolidamento di prassi degenerative e, in particolare, di quella che ha prodotto il «cospicuo aumento dei contenuti dei decreti-legge nel corso dell'esame parlamentare», che secondo il Presidente della I Commissione Sisto costituisce il «dato [...] più rilevante, su cui occorre riflettere»¹³.

Come è noto, i Regolamenti parlamentari prevedono opportunamente speciali modalità per consentire, fuori dagli ordinari canali di programmazione, l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti (il capo XIX-bis Reg. Camera e l'art. 78 Reg. Senato). In particolare, a Montecitorio i Presidenti di Commissione e il Presidente della Camera, così come lo stesso *Plenum*, potrebbero facilmente non ammettere il voto di emendamenti e di articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto. Ciò a prescindere dalla possibilità pure contemplata (alla Camera a partire dal 1981)¹⁴ di rigettare in tempi rapidi il disegno di legge in questione senza alcun esame di merito ove il decreto-legge fosse considerato sprovvisto, in tutto o in parte, dei richiesti presupposti costituzionali. Naturalmente una tale evenienza avrebbe anche potuto concretizzarsi ove fosse emersa prima di ogni altra cosa una diversa interpretazione del ruolo istituzionale della maggioranza parlamentare da far valere all'interno del *Plenum* nei confronti del Governo (oltre che un'effettiva indipendenza della Presidenza d'Assemblea collegata alla piena consapevolezza di assolvere un ruolo di vero e proprio "giudice interno")¹⁵. Il che avrebbe consentito di separare virtuosamente il controllo di legittimità affidato all'organo parlamentare a garanzia della funzione legislativa ad esso assegnata, dalla "copertura" delle responsabilità assunte dal Governo che si sostiene, il quale in effetti ricorre sistematicamente, come da tanti denunciato, al binomio maxi-emendamento/questione di fiducia dell'articolo unico del disegno di conversione senza che si oppongano con successo motivi di forma, prima ancora che di sostanza, rispetto all'inaccettabile emarginazione decisionale subita dal *Plenum*, e in realtà dalle stesse Commissioni referenti.

5. Chiamare legge di conversione una deliberazione parlamentare dal contenuto praticamente sganciato dal testo originario del decreto, approvata con le facilitazioni procedurali che impongono oltretutto il voto dell'Aula a "data certa"¹⁶, a me pare che contraddica il significato del dettato costituzionale che piuttosto individua modi e tempi per riportare nell'alveo della legislazione ordinaria l'estemporaneo ma necessario e urgente – e di certo puntuale – intervento normativo assunto straordinariamente dal Governo. Né mi pare che si possa distinguere nella stessa legge di conversione – che in quanto tale usufruisce di tutti i canali

la questione, sul punto si vedano il *Testo della lettera che il Presidente Napolitano ha inviato al Presidente Berlusconi precedentemente all'approvazione del decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri sul caso Englaro*, in www.quirinale.it, e i precedenti ivi citati.

¹² Si veda, da ultimo, il testo della *Lettera del Presidente Napolitano al Presidente del Senato, Grasso e al Presidente della Camera, Boldrini* in riferimento all'iter parlamentare di conversione in legge del decreto-legge ribattezzato "Salva Roma", in www.quirinale.it.

¹³ *Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, Resoconto sommario della seduta della I Commissione permanente del 27 marzo 2014*, p. 148.

¹⁴ Si veda A. D'ANDREA, *Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei decreti legge in Parlamento: un primo bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/1983, p. 78 ss.

¹⁵ Tutto questo rimanda all'annoso e attuale problema delle sistematiche violazioni alla disciplina regolamentare e dell'utilizzo distorto dei precedenti parlamentari. Il "diritto parlamentare" è "diritto" e in quanto tale si dovrebbe garantirne l'effettività, come avviene in altri ordinamenti ove è previsto il controllo esterno del rispetto delle norme procedurali, quando non addirittura della legittimità costituzionale degli stessi Regolamenti interni delle Assemblee rappresentative (come ad esempio in Francia). In questo contesto di tenue difesa della precettività delle disposizioni regolamentari, assume un rilievo assolutamente decisivo il ruolo di "giudice interno" svolto dai Presidenti dei due rami del Parlamento affiancati dalle rispettive Giunte per il Regolamento.

¹⁶ Così al Senato, in virtù dell'art. 78, quinto comma Reg. che stabilisce il voto «in tempo utile» non oltre il trentesimo giorno dal deferimento; alla Camera egualmente è stato per la prima volta ritenuto possibile da parte della Presidenza Boldrini, pur nel silenzio del Regolamento, l'utilizzo della c.d. "ghigliottina" per impedire la decadenza di un decreto nella seduta del 29 gennaio 2014.

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 panopia 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»¹⁷.

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.

¹⁷ 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'urgenza¹. Dalla sent. n. 360/1996 che ha censurato la prassi della reiterazione dei decreti² 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 urgenza³. 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*?

¹ 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.

² 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».

³ 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 conversione⁴.

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).

⁴ 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)⁵.

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).

⁵ 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.

L'accennata evoluzione della giurisprudenza costituzionale rappresenta il sintomo di un processo più ampio, che riguarda i diversi controlli sull'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e, dunque, anche quelli svolti da parte degli organi politici: in particolare, dal Presidente della Repubblica, in sede soprattutto di emanazione del decreto-legge e di promulgazione della legge di conversione, e delle Camere nel procedimento legislativo di conversione.

Quanto al controllo presidenziale, esso ha funzionato in sede di emanazione prevalentemente in via informale, con l'accoglimento da parte del Governo dei rilievi formulati dal Capo dello Stato. Ma non sono mancati casi in cui il Presidente ha formalizzato la sua richiesta o la sua posizione critica: molteplici sono i richiami ad un uso più parsimonioso dello strumento o all'omogeneità dei decreti, che hanno trovato espressione in lettere inviate ai Presidenti delle Camere e del Consiglio quasi con cadenza annuale dal 2007. In un caso, la nota vicenda Englaro, il Capo dello Stato ha negato l'emanazione ad un decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, constatando la carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Il Presidente della Repubblica molto raramente ha esercitato, poi, il potere di rinvio della legge di conversione, per non correre il rischio di determinare la decadenza di un decreto già approvato dalle Camere. Nondimeno negli ultimi anni il controllo presidenziale ha sperimentato strade nuove, attraverso l'introduzione di figure atipiche di promulgazione, denominate dalla dottrina come "promulgazioni monito" o "promulgazioni condizionate". L'atto di promulgazione viene, cioè, accompagnato da un comunicato stampa o da una lettera ai Presidenti delle Camere e del Consiglio nei quali si esprimono rilievi sulla legge promulgata e se ne auspica una tempestiva modifica.

Un'intensificazione delle forme di controllo si riscontra anche nell'attività parlamentare e, specificamente, nei regolamenti delle Camere. Ciò vale soprattutto per la Camera dei Deputati, il cui regolamento, dopo la modifica del 1997 (che ha introdotto l'art. 96 bis), prevede la possibilità di presentare una questione pregiudiziale all'Assemblea da votare separatamente ed in tempi brevi; il parere del Comitato per la legislazione che si esprime sui limiti di contenuto dei decreti e sulla loro omogeneità e specificità; l'obbligo del Governo di motivare la sussistenza dei presupposti di costituzionalità del decreto nella relazione al disegno di legge di conversione. A ciò si aggiunga un vaglio sempre più severo, soprattutto alla Camera, sul regime di ammissibilità degli emendamenti presentati nel procedimento di conversione.

Il rafforzamento dei controlli, da parte della Corte costituzionale e degli organi politici, può verosimilmente ricondursi alla trasformazione, agli inizi degli anni Novanta, del nostro assetto istituzionale da consociativo e consensuale a maggioritario.

Per quasi un cinquantennio, infatti, lo spostamento del potere normativo attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza era bilanciato dalla tendenza assembleare della forma di governo italiana, nella quale le decisioni erano il frutto di negoziati e compromessi tra i vari attori politici e istituzionali e le minoranze erano variamente coinvolte nelle scelte parlamentari.

Successivamente alla riforma delle leggi elettorali, a seguito dei referendum del 1991 e del 1993, in senso maggioritario, si è affermata, invece, una democrazia competitiva, fondata cioè sulla concorrenza per il controllo dell'indirizzo politico di governo fra forze reciprocamente alternative. Ciò ha fatto venir meno il fattore compensativo ed ha quasi automaticamente attivato o reso più sensibili le istanze di controllo sull'esercizio dei poteri governativi e, in particolare, proprio sulla decretazione d'urgenza, che ha rappresentato e rappresenta il mezzo principale di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Un ultimo interrogativo *de jure condendo* e concludo: quali rimedi si possono introdurre per contrastare l'abuso dei decreti-leggi?

Tradizionalmente si è provato a porre dei limiti di contenuto o a rafforzare le modalità di controllo nell'ambito del procedimento di conversione. Ma la prassi dimostra che si tratta di soluzioni inefficaci: la Costituzione continua ad essere elusa e i decreti continuano ad essere, come accennato, un mezzo ordinario e non straordinario di legislazione. La patologia non scaturisce, infatti, dalla mancata esplicitazione dei limiti o dall'insufficienza dei controlli, ma la sua fonte è da ricercare altrove e, precisamente, nell'inefficienza decisionale del Parlamento e nell'inadeguatezza degli strumenti ordinari in capo al Governo per indirizzare l'attività legislativa ed ottenere entro termini ragionevoli e certi una decisione parlamentare sugli atti di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Sotto questo profilo il recente disegno di legge costituzionale, presentato dal Governo Renzi e attualmente in discussione al Senato, oltre a costituzionalizzare i limiti previsti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1998, contiene due proposte di riforma che potrebbero sdrammatizzare il problema: la riforma dei poteri del Senato, col tramonto del bicameralismo perfetto, e

l'attribuzione al Governo del potere di chiedere l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno e ottenere la votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Finché questa o analoghe riforme non verranno approvate, è difficile immaginare, nonostante i richiami presidenziali e l'affermarsi di una giurisprudenza costituzionale più stringente, una virtuosa trasformazione del patologico uso della decretazione d'urgenza.

Né varrebbe replicare che in tal modo si rischierebbe di "normalizzare" un abuso, rendendo fisiologico e ordinario uno strumento concepito come eccezionale. Deve, infatti, considerarsi che gli effetti del decreto-legge sono completamente diversi rispetto a quelli dell'iscrizione prioritaria di un disegno di legge, se non altro per gli effetti di incertezza nell'intero ordinamento giuridico che produce la decretazione. Ovviamente, ciò non esclude che non si debba attentamente riflettere sulla congruità dei termini di approvazione o sui limiti che si ritenga opportuno introdurre ad un uso costante ed esclusivo dello strumento da parte del Governo.

Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali - Camera dei Deputati**Giulio M. Salerno***(19 giugno 2014)***Sintesi dell'intervento****Sommario:**

- **Parte prima: Gli esiti negativi dell'abuso dei decreti-legge**
- **Parte seconda: La lacunosità e l'inefficacia dei rimedi sinora escogitati**
- **Parte terza: Alcune proposte di intervento a livello costituzionale e regolamentare**

1. Gli esiti negativi dell'abuso del decreto legge

L'abuso del decreto legge comporta esiti negativi sulle istituzioni pubbliche almeno riguardo ai tre seguenti profili.

1.1. - Sulla forma di governo**1.1.1. L'alterazione del ruolo del Presidente della Repubblica**

La decretazione d'urgenza ha prodotto sempre più discrezionalità e flessibilità nei comportamenti del Presidente della Repubblica. Sono note le esternazioni in corso e in fine di procedimento di conversione in legge. La prassi sui rinvii o addirittura sul diniego di emanazione appare poco convincente. Si è determinata una sorta di influenza opaca nel procedimento di formazione del testo.

1.1.2. L'usurpazione della funzione legislativa da parte del Governo

Il Governo da organo di direzione politico-amministrativa dello Stato a quasi esclusivo organo di propulsione delle leggi, e detentore sostanziale del potere di stabilire l'ordine del giorno delle Assemblee parlamentari Parlamento

1.1.3. La trasformazione del ruolo delle Camere

Con la decretazione d'urgenza utilizzata in modo così accentuato il Parlamento è stato concretamente trasformato da organo legislativo a organo meramente correttivo della volontà legislativa primaria espressa dal Governo. La conversione in legge diventa il terreno di svolgimento di trattative in corso di efficacia dei provvedimenti, rimesse per lo più soltanto alla prima Camera, mentre la seconda Camera assume un ruolo di limitata ratifica.

1.2. Sul sistema delle fonti**1.2.1. La frantumazione del sistema legislativo**

L'apparato prescrittivo è continuamente alterato da numerosissimi microinterventi, privi di efficacia cogente immediata perché i decreti-legge che rinviano a successivi provvedimenti attuativi: la decretazione d'urgenza è legislazione d'occasione, contingente, senza memoria storica e senza sguardo lungo.

1.2.2. La perpetua variazione del dettato legislativo

Con i decreti legge, si verifica la ripetuta e quasi perpetua variazione diacronica del dettato legislativo in senso ciclico: decreto-legge, legge di conversione, decreto-legge, leggi di conversione, etc.: la decretazione d'urgenza è legislazione improvvisata e dunque poco ponderata.

1.2.3. L'esaurimento della riserva di legge

Con i decreti legge si produce l'alterazione della riserva di legge - intesa come legge del Parlamento - che ha perso il significato essenziale di strumento di garanzia delle minoranze, di dibattito pubblico, di sottoposizione della questione politica alla sede della rappresentanza nazionale, non a quella di direzione politico-amministrativa dello Stato: la decretazione d'urgenza è legislazione intrinsecamente provvedimentale. Si potrebbe, forse, ripensare la riserva di legge, riducendone il campi di intervento, ma accentuando la competenza esclusiva del Parlamento, e nello stesso tempo ampliando, con espressa previsione costituzionale, l'ambito di intervento del regolamento governativo (assoggettandolo, in questi casi, al controllo di costituzionalità).

1.3. Sulla certezza del diritto

La decretazione d'urgenza ha inciso fortemente sulla certezza, sull'effettività, sull'autorevolezza del diritto.

1.3.1. Il decreto-legge fondato sulla necessità dell'annunciare

Il decreto legge è ormai fondato non sulla necessità del provvedimento o del provvedere (Esposito), ma sulla necessità dell'annunciare l'iniziativa governativa; con il decreto-legge si dà veste legale a ciò che è annunciato quale proposta del Governo al momento della deliberazione del Consiglio dei Ministri

1.3.2. Il deficit di effettività del decreto-legge sino alla legge di conversione

Sempre più frequentemente si determina una frattura tra il dettato legislativo vigente, punteggiato dai decreti-legge, e il dettato legislativo effettivamente applicato nella collettività: i destinatari attendono la pubblicazione della legge di conversione prima di applicare il decreto-legge. Il diritto prodotto dal decreto-legge soffre di un forte deficit di effettività. Conseguentemente, dato che il diritto prodotto è quasi interamente il frutto della decretazione d'urgenza, il diritto nel suo complesso ha perso effettività.

1.3.3. L'abuso dei decreti legge come fonte di sfiducia verso il diritto

La proliferazione abusiva della decretazione d'urgenza accresce la sfiducia dei cittadini nei confronti della autorevolezza del diritto, come fonte dotata della capacità di orientare i comportamenti secondo modalità pressoché stabilizzate nel tempo.

2. La lacunosità e l'inefficacia dei rimedi sinora escogitati

Non si è modificata la Costituzione, ma si è intervenuto a livello legislativo e regolamentare.

2.1. In particolare, sugli interventi a livello legislativo.

Alcuni dei limiti stabiliti mediante le norme di legge sono stati assunti indirettamente a parametro di costituzionalità dalla Corte costituzionale. Ma si è dato luogo ad una giurisprudenza sì progressivamente più incisiva, ma incerta e casuale: non ha comunque assunto un valore pedagogico "forte" nei confronti degli organi politici responsabili della decretazione d'urgenza.

Anche quando i limiti legislativi sono stati accolti dalla Corte costituzionale sono apparsi deboli e criticabili (valga per tutti, il riferimento al contenuto omogeneo).

Altri sono stati smentiti dalla Corte costituzionale (ad esempio, le deleghe legislative).

L'intervento dei limiti legislativi ha prodotto più problemi di quanti ne abbia risolti; la pari posizione del decreto legge - in assenza di leggi organiche o di leggi che abbiano il ruolo di fonti di norme interposte - rende tali limiti per loro natura superabili o tendenzialmente solo "politici".

2.2. Sugli interventi a livello regolamentare

Le modifiche regolamentari, soprattutto con l'istituzione del Comitato per la legislazione, si sono mostrate del tutto inefficaci: hanno accresciuto la consapevolezza degli abusi, ma non li hanno ridotti.

Gli organi di controllo in sede politica (Presidenti di Assemblea, Comitato per la legislazione) sono dotati di poteri limitati di intervento e agiscono in modo differenziato.

3. Alcune proposte di intervento a livello costituzionale e regolamentare

3.1. Intervenire sul dettato costituzionale con decisione

Occorre modificare la Costituzione (rivedendo conseguentemente la legge n. 400 del 1988) per evitare i fenomeni più deprecabili, soprattutto se venisse approvato il veto bloccato a data certa sulle iniziative legislative del Governo: un "doppio canale" di legislazione governativa che non sarebbe più giustificato.

3.1.1. Prevedere in modo dettagliato le circostanze eccezionali

Si devono prevedere le specifiche circostanze eccezionali che consentono la decretazione d'urgenza o rinviarne la determinazione ad una legge apposita approvata a maggioranza assoluta. Si veda, ad esempio, la legge n. 243 del 2012, dettata per dare attuazione del principio di equilibrio del bilancio, e che precisa le circostanze eccezionali per il ricorso all'indebitamento che consentono la proposta governativa e la conseguente deliberazione parlamentare.

3.1.2. Evitare di porre limiti costituzionali relativi alla omogeneità o corrispondenza al titolo

Si tratta di limiti per lo più inutili (si pensi alla pratica dello spaccettamento, talora anche dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri!) e che comporterebbero un'eccessiva discrezionalità del sindacato di costituzionalità

3.1.3. Obbligo di presentazione al PdR nel giorno dell'adozione

Si deve obbligare il Governo a inviare il decreto-legge al P.d.R. lo stesso giorno della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri: il Governo in tutti i suoi componenti deve essere pienamente consapevole - e dunque responsabile - del contenuto del decreto legge

3.1.4. Chiarire il ruolo del PdR al momento dell'emanazione

Intervenire sul potere di emanazione del PdR: prevedere che il P.d.R. entro i cinque giorni successivi alla deliberazione debba emanare il decreto-legge, salvo rinvio al Governo per una nuova deliberazione (similmente alla promulgazione). Il potere presidenziale si esprimerà, in questo modo, in modo successivo all'adozione.

3.2. Intervenire sulle norme regolamentari

3.2.1. Rendere omogeneo il procedimento alla Camera e al Senato

Attualmente le differenze regolamentari inducono il Governo a preferire una Camera piuttosto che l'altra; è necessario rendere quanto più possibile omogeneo il procedimento di conversione, in quanto è un'attività "congiunta" dei due rami del Parlamento rispetto al Governo.

3.2.2. Regola di alternanza nella presentazione del disegno di legge di conversione

Si potrebbe stabilire una regola automatica di alternanza nella presentazione dei disegni di legge di conversione, per assicurare pari posizione alle due Assemblee (come accade per i disegni di legge di bilancio).

3.2.3. Assicurare il voto finale entro il termine costituzionale

Si deve rendere possibile il voto finale (con unica votazione per ciascuna Camera) entro il termine di scadenza, ad esempio, mettendo il disegno di legge di conversione all'odg dell'Assemblea automaticamente alla quarta settimana dalla presentazione e stabilendo meccanismi procedurali che garantiscano il voto finale senza il ricorso facoltativo a strumenti traumatici.

3.2.4. Rendere omogeneo il controllo sugli emendamenti

Il filtro di ammissibilità sugli emendamenti da parte dei Presidenti di Assemblea deve essere relativo a parametri omogenei ed applicato in modo tendenzialmente coerente nella prassi.

3.2.5. Accentuare il ruolo della I Commissione

Stabilire il parere obbligatorio e vincolante della I Commissione Affari Costituzionali sulla "costituzionalità" di tutti gli emendamenti e subemendamenti presentati dal Governo.

3.2.6. Intervenire sui maxiemendamenti governativi

Limitare la facoltà del Governo di proporre subemendamenti dell'intero testo dopo si è avviata la discussione in Assemblea.

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

Gino Scaccia

La disciplina della decretazione d'urgenza fra razionalizzazione e innovazione

1. Premessa. L'abuso della decretazione d'urgenza come fenomeno strutturale, connesso alla debole prescrittività dell'art. 77 Cost. e alle inefficienze della forma di governo. 2. Il progressivo restringersi dei limiti al decreto-legge nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio: a) il divieto di reiterazione; b) la "evidente mancanza" dei presupposti di adozione del decreto-legge come vizio *in procedendo* della legge di conversione; c) l'obbligo per il decreto-legge e la legge di conversione di recare contenuti omogenei; d) il divieto di introdurre riforme organiche e di sistema e l'obbligo di contenere «misure di immediata applicazione». 3. Proposte di razionalizzazione della disciplina costituzionale e regolamentare della decretazione d'urgenza. 3.1. I correttivi procedurali: a) di livello costituzionale; b) di livello regolamentare. 3.2. I correttivi di ordine sostanziale: per una ridefinizione costituzionale dei limiti di oggetto del decreto-legge.

1. Premessa. L'abuso della decretazione d'urgenza come fenomeno strutturale, connesso alla debole prescrittività dell'art. 77 Cost. e alle inefficienze della forma di governo.

Se si eccettua il primo ventennio di storia repubblicana, in cui l'apporto dei decreti-legge sulla complessiva produzione normativa di tipo primario è stato piuttosto ridotto, la condizione ordinaria di impiego della decretazione d'urgenza è stata la violazione della *ratio* ispiratrice dell'art. 77 Cost., che la configura come strumento eccezionale, destinato a porre rimedio a esigenze straordinarie e indifferibili.

L'abuso dei provvedimenti urgenti da parte del Governo è riconducibile fondamentalmente a tre cause:

- una disciplina costituzionale debolmente costrittiva della volontà politica. L'art. 77 non fissa infatti limiti di materia né di oggetto al decreto-legge, ma fa ricorso a una clausola generale («casi straordinari di necessità e urgenza») che, per una consolidata consuetudine interpretativa (avallata dalla giurisprudenza costituzionale) è stata interpretata non già in senso "naturalistico", come riferibile a fenomeni eccezionali e di rara verifica (quali le

calamità naturali o le crisi finanziarie), ma *in senso politico*, come *necessità del provvedere*, con inevitabile limitazione del controllo costituzionale sui presupposti alle sole marginali ipotesi di *evidente, macroscopica mancanza dei requisiti stessi* (sent. n. 302 del 1988, sempre successivamente confermata);

- l'assenza di un meccanismo di voto a data certa da porre nella disponibilità dell'Esecutivo, nel contesto di un sistema bicamerale paritario che di per sé moltiplica i *veto players* e dissemina di ostacoli la via dell'attuazione legislativa del programma di governo;

- la frammentarietà e debolezza dei Governi e il loro insufficiente "controllo" sulla maggioranza parlamentare, tratto che accomuna, con rare eccezioni, la fase proporzional-consociativa e la fase maggioritario-bipolare della nostra esperienza costituzionale (la Prima e la Seconda Repubblica secondo il lessico comune).

Il ricorso al decreto-legge come mezzo ordinario di legislazione è divenuto insomma – non da oggi – un elemento strutturale della forma di governo italiana.

I dati quantitativi elaborati dall'osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati e relativi alla legislatura in corso sono però particolarmente allarmanti. Essi segnalano che le leggi di conversione rappresentano il 60% delle leggi complessivamente approvate e occupano il 65,8% degli spazi normativi della legislatura. In sostanza, ogni 10 nuove disposizioni introdotte nel nostro tessuto ordinamentale, più di 6 provengono da decreti-legge. Per di più, se raffrontiamo i dati con le legislature precedenti, notiamo un'impennata quantitativa: nella XV e XVI legislatura, infatti, le leggi di conversione costituivano, rispettivamente, il 28,6% e il 27,1% del totale; e gli spazi normativi occupati dalla decretazione d'urgenza erano pari al 32,5% e al 54%. Un tale incremento non è spiegabile solo alla luce delle mutate condizioni politiche e della necessità tambureggiante di fronteggiare la crisi del debito sovrano, ma deriva, almeno in parte, dall'esigenza del sistema politico di "metabolizzare" alcune recenti sentenze costituzionali che – messa da parte ogni valutazione circa la loro plausibilità sul piano della ricostruzione teorica – hanno oggettivamente ristretto gli spazi di azione della decretazione d'urgenza ed esposto il sistema delle relazioni Governo-Parlamento al rischio di un "corto circuito"¹.

¹ Un rischio evidenziato in modo solenne nella lettera del 31 gennaio 2014 inviata al Presidente del Consiglio dalla Presidente della Camera dei Deputati, che ha espresso una «forte preoccupazione istituzionale

A questa giurisprudenza costituzionale è ora necessario dedicare un approfondimento, per delineare con precisione i limiti che essa ha posto alla decretazione d'urgenza e per trarne indirizzi utili a orientare le proposte di innovazione della disciplina costituzionale e regolamentare del decreto-legge, che saranno illustrate nel paragrafo 3.

2. Il progressivo restringersi dei limiti al decreto-legge nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio:

a) il divieto di reiterazione

Il primo significativo freno all'indiscriminato uso del decreto-legge è stato posto negli anni Novanta, allorché il giudice delle leggi ha censurato la prassi della reiterazione dei decreti convertiti (o rigettati con un voto formale delle Camere). La gravità di questa prassi era stata evidenziata già nella sent. n. 302 del 1988, nella quale la Corte costituzionale aveva affermato che «la reiterazione dei decreti legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (...) o allorché gli effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti». Negli anni successivi la Consulta aveva continuato a indirizzare una serie di moniti al Governo, tanto accorati, quanto improduttivi (sentt. nn. 808 del 1988, 161 e 391 del 1995), finché, con la **sent. n. 360 del 1996** si è giunti all'**esplicita dichiarazione di illegittimità costituzionale della reiterazione** che — secondo la Corte — «altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza (...), toglie valore ai requisiti della necessità e dell'urgenza, (...) attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito (...), incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo», oltre a pregiudicare seriamente la certezza del diritto. Va però ricordato che la Corte ha qualificato **la reiterazione come vizio del procedimento**, e pertanto non è potuta sfuggire alla conclusione che tale vizio formale «può ritenersi **sanato** quando le Camere, **attraverso la legge di conversione (o di sanatoria)**, abbiano assunto come propri i contenuti e gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza». Ciò significa che l'illegittimità derivante dalla reiterazione non può più essere rilevata (o resta inefficace) se la legge di conversione o di

derivante dalle oggettive difficoltà — se non impossibilità — di organizzare i lavori della Camera», lamentando altresì che l'Assemblea, posta dinanzi alla necessità di convertire un numero esorbitante di decreti legge, è costretta a dedicarsi quasi esclusivamente all'esame dei provvedimenti di urgenza, risultando così espropriata, *de facto*, della programmazione dei lavori.

sanatoria sono promulgate prima della deliberazione (o del deposito) della sentenza costituzionale dichiarativa di siffatta illegittimità.

In corrispondenza con il declinare del ricorso alla reiterazione si è registrato peraltro un deciso incremento della posizione della questione di fiducia in sede di conversione per giungere alla tempestiva approvazione dei decreti impedendone la decadenza e sono state pure escogitate tecniche di approvazione (ad esempio la trasfusione dei contenuti di un decreto-legge in scadenza nel testo di un emendamento alla legge di conversione) dirette a riprodurre, in diversa forma, gli effetti sostanziali della reiterazione. Ad una valutazione riassuntiva, l'impatto politico della sent. n. 360 del 1996 è stato perciò, piuttosto limitato: essa ha eliminato una prassi degenerativa, ma non ha impedito l'emergere di altre, fantasiose forme di aggiramento del dettato costituzionale.

b) la “evidente mancanza” dei presupposti di adozione del decreto-legge come vizio in procedendo della legge di conversione

Hanno avuto un maggiore effetto costrittivo sul decisore politico, le **sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008**, con le quali la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di una legge di conversione per evidente carenza dei presupposti nel decreto convertendo**². Questo principio era stato in verità già affermato, in astratto, nella sentenza n. 29 del 1995, quando la Consulta, forse per garantire effettività al controllo sul decreto-legge, che allora – per ragioni processuali – sfuggiva al sindacato costituzionale³, aveva affermato che il vizio di carenza dei

² Sottolinea questo effetto A. Guazzarotti, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?* in www.forumcostituzionale.it

³ Va considerato che i tempi del giudizio costituzionale sono normalmente più lunghi rispetto al periodo di vigenza del decreto-legge. Salve eccezionali circostanze (sent. n. 184 del 1974; sent. n. 302 del 1988) accadeva dunque che, nel momento in cui la Corte era chiamata a decidere, il decreto-legge risultava alternativamente: o decaduto e quindi «come non mai esistito quale fonte del diritto di livello legislativo» (sent. n. 307 del 1983) o, al contrario, convertito e quindi definitivamente incorporato nel testo della legge di conversione. La novazione della fonte derivante dalla conversione in legge oppure la caducazione retroattiva per mancata conversione rendevano quindi inammissibile, per sopravvenuta carenza dell'oggetto del giudizio, la questione di costituzionalità originariamente proposta nei confronti del decreto-legge, anche quando questo era stato reiterato (cfr. le decisioni nn. 9, 10, 24, 84, 446, 447, 554, 555 del 1989; 24 e 75 del 1990; 165 del 1991; 390, 410, 433, 447, 494 e 495 del 1992; 51, 74, 116, 174, 189, 229, 292, 330, 331, 351, 389, 435, 470, 503, 505 e 506 del 1993; 29, 30, 32, 33, 70, 74, 133, 167, 186, 194, 247, 250, 322, 426, 430 e 491 del 1994). Si comprende, in questa prospettiva, come la sent. n. 29 del 1995 tentasse di “afferrare” l'inafferrabile vizio procedimentale della carenza dei presupposti del decreto trasponendolo sulla legge di conversione.

Quando però il giudice delle leggi, accogliendo una soluzione prospettata da più voci in dottrina, ha ammesso che la questione di legittimità costituzionale originariamente incardinata sul decreto-legge ormai non più vigente può essere trasferita su altro decreto, pure formalmente diverso (ad esempio, in caso di reiterazione), che ne riproduca comunque il contenuto normativo «nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale» (sentt. nn. 84 del 1996, n. 270 del 1996), le ragioni processuali che avevano concorso a

presupposti del decreto-legge rifluisce sulla legge di conversione, quale «vizio *in procedendo* della stessa (..), avendo quest'ultima (...) valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione».

La sentenza n. 171 del 2007, facendo applicazione del predetto principio, **ha per la prima volta sanzionato il vizio dei presupposti** in un'ipotesi di «evidente» mancanza, in cui il vizio risultava da «indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata», quali le formulazioni contenute nell'epigrafe e nella premessa del decreto nonché nella relazione al disegno di legge di conversione, da cui emergeva l'assoluta mancanza di ogni motivazione delle ragioni di necessità e di urgenza poste alla base della disposizione colpita da incostituzionalità. Attraverso il riferimento insistito a questi indici sintomatici, la Corte sembra dire che la valutazione politica in ordine alla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e urgenza» è riservata al Governo, che del decreto-legge – ai sensi dell'art. 77 Cost. – «assume la responsabilità» e che essa la potrà contestare soltanto quando il difetto dei presupposti risulti già da elementi sintomatici interni agli atti normativi da scrutinare. In definitiva, da implicite «ammissioni» della forzatura compiuta dal Governo nel giudicare straordinario e urgente un intervento regolativo che in realtà non lo era.

Ma il passaggio più innovativo della sentenza n. 171 del 2007 è quello in cui si fa poggiare l'incostituzionalità della disposizione censurata (che introduceva nuove cause di incandidabilità e incompatibilità in un decreto in tema di finanza locale), sulla «evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata nel decreto-legge in cui è inserita». In questo modo, infatti, **l'eterogeneità dei contenuti del decreto-legge** è stata configurata come **elemento sintomatico della carenza dei presupposti costituzionali di adozione**.

Nel medesimo solco, anche la **sentenza n. 128 del 2008** ha annullato la disposizione del decreto-legge n. 262 del 2006 che definiva le procedure di esproprio del teatro Petruzzelli di Bari, per l'evidente **difetto di collegamento con le altre disposizioni inserite nel decreto**, che recava diverse misure di finanza pubblica.

La massima che si trae dalle due citate sentenze del 2007 e 2008 è pertanto così riassumibile: mentre resta sostanzialmente insindacabile la valutazione politica del Governo sulla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e di urgenza» (sempre salve ipotesi eccezionali

determinare l'indirizzo giurisprudenziale del 1995 sono venute meno. Oggi, infatti, l'impugnazione sul d.l., ove ricorrano le condizioni processuali e sostanziali richieste dalla giurisprudenza costituzionale, può trasferirsi sul testo della legge di conversione.

di macroscopica «evidente» carenza), l'evidente estraneità di una norma rispetto alla materia disciplinata dal decreto rappresenta un elemento sintomatico della carenza dei requisiti costituzionali di adozione del provvedimento d'urgenza.

c) l'obbligo per il decreto-legge e la legge di conversione di recare contenuti omogenei

Il riferimento, nelle sentenze appena ricordate del 2007 e 2008, alla “evidente estraneità”⁴ lasciava già trasparire l'esistenza di un **vincolo a non inserire nei decreti-legge contenuti eterogenei.**

Questo requisito di omogeneità dei provvedimenti urgenti è stato più diffusamente argomentato nella **sentenza n. 22 del 2012**, che lo ha esteso anche **ai contenuti normativi introdotti dalla legge di conversione.**

In questa pronuncia la Corte ha osservato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, là dove prescrive che il contenuto del decreto legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale (...), costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.», che intende il decreto-legge come «insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo». Da ciò la conseguenza che «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza di provvedere ed i “provvedimenti provvisori con forza di legge”».

Poste queste premesse, la Corte ha concluso che ai decreti “milleproroghe”, che pure sono unificati dal fine di intervenire sulla scadenza di termini il cui decorso è giudicato dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, è però «del tutto estranea (...) la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi esser oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa», o essere contenute «in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati» (sempre che, ovviamente, queste discipline aggiuntive ed estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentino profili autonomi di necessità e urgenza, tali da giustificare il ricorso al decreto-legge.

⁴ Il riferimento testuale alla *evidente estraneità* riecheggia l'art. 97 del regolamento del Senato, il quale prevede l'improponibilità degli emendamenti «estranei all'oggetto della discussione»; ed è testualmente meno rigoroso della prescrizione contenuta nell'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, là dove si dispone che «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano *strettamente attinenti* alla materia del decreto-legge».

Elevato a dignità costituzionale il **requisito della «necessaria omogeneità del decreto-legge»**, la Corte lo ha poi **applicato anche alla legge di conversione**.

La legge di conversione è stata qualificata come una legge atipica, con la quale non è possibile svolgere — come si era per lungo tempo ritenuto da larga parte della dottrina — l'attività di ordinaria produzione normativa, ma solo quella che presenta contenuti omogenei rispetto al decreto-legge che va a convertire. La previsione di contenuti eterogenei, infatti, spezzerebbe, secondo la Corte, «il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione». Se tale legame viene spezzato, perché sono introdotte nel decreto-legge regolazioni del tutto eterogenee al solo scopo di approfittare delle accelerate modalità di approvazione della legge di conversione, che inevitabilmente comprimono il dibattito parlamentare, si determina una violazione dell'art. 77 Cost. **«per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»**.

Il principio di omogeneità dei contenuti normativi del decreto-legge e della stessa legge di conversione è stato successivamente applicato nelle **sentenze n. 237 del 2013 e n. 32 del 2014**.

Nel caso deciso con la **sentenza n. 237 del 2013** la Corte era chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una delega inserita come maxi-emendamento in sede di conversione di un decreto-legge (art. 1, comma 2, legge n. 148 del 2011). I giudici *a quibus* lamentavano l'estraneità della delega alla materia disciplinata dal decreto-legge e la violazione della riserva di assemblea prevista per le leggi di delegazione legislativa nell'art. 72, ultimo comma, Cost. La Corte ha rigettato la questione su entrambi i profili di censura.

Quanto al primo profilo, essa ha richiamato la sentenza n. 63 del 1998 nella quale, scrutinando una delega inserita nella legge di conversione di un decreto-legge, si afferma che gli articoli che recano la delega «sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione» e si prosegue osservando che la legge di conversione ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: per la parte diretta a convertire il decreto, è legge di mera approvazione; per le parti ulteriori, può recare anche il contenuto di una delega legislativa. La Corte ha ribadito questo principio, ma lo ha precisato alla luce della sopravvenuta giurisprudenza sull'omogeneità dei contenuti normativi ulteriori aggiunti al decreto-legge in sede di conversione, nel senso che **l'introduzione di una delega nella legge**

di conversione è possibile solo quando il contenuto normativo della stessa sia omogeneo a quello del decreto-legge. Nelle parole della Corte: «**anche l'introduzione nella legge di conversione, di una disposizione di delega (...) deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza**».

Quanto al profilo della violazione della riserva di Assemblea, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, osservando che i regolamenti delle Camere (cfr. art. 35 R.S. e 96-bis R.C.) prevedono l'obbligatoria discussione e la votazione da parte dell'Assemblea per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, con il che «risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente, sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa» dal richiamato art. 72, ultimo comma, Cost.

Nella **sentenza n. 32 del 2014**, la Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di disposizioni** (gli artt. 4-bis e 4 vices ter del d.l. n. 272 del 2005), **introdotte in sede di conversione** (con legge n. 49 del 2006), **per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, rispetto alle disposizioni del decreto-legge.** Dopo aver ribadito che ogni disposizione introdotta in sede di conversione «deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» e aver qualificato l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione come «vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare», la Corte ha ritenuto che le disposizioni impugnate, in materia di stupefacenti, fossero estranee, per materia e finalità, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite. Si trattava in effetti di disposizioni dirette a modificare la disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto il profilo sanzionatorio, che si inserivano in un decreto-legge relativo non alla disciplina delle droghe, ma alla persona del tossicodipendente detenuto e al suo recupero e che per il resto riguardava oggetti completamente estranei all'ambito — pur latamente inteso — delle droghe quali l'assunzione di personale nella Polizia di Stato, l'amministrazione civile dell'interno, i finanziamenti per le olimpiadi invernali di Torino e il diritto di voto degli italiani all'estero.

d) il divieto di introdurre riforme organiche e di sistema e l'obbligo di contenere «misure di immediata applicazione»

Nella **sentenza n. 220 del 2013** la Corte costituzionale ha ritenuto «incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» la trasformazione per decreto-legge della disciplina ordinamentale delle Province, annullando numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012.

Il giudice delle leggi ha osservato che le norme concernenti un ente locale territoriale costituzionalmente garantito — come sono le Province — «non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost.»; e, con formulazione più generale, ha riconosciuto «la **palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema**».

E' stato in tal modo individuato un ulteriore, specifico limite di oggetto dei provvedimenti di urgenza.

La medesima pronuncia ha statuito che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui prevede che il decreto-legge debba contenere **misure di immediata applicazione** «esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (...) che **entrebbe in contraddizione con le sue stesse premesse se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo**».

Questo requisito della struttura normativa dei decreto-legge pone in prospettiva il problema della legittimità costituzionale dei frequenti rinvii ad atti normativi contenuti nei decreti-legge ai fini della loro attuazione.

Al riguardo sembra necessario distinguere la regolazione della fattispecie astratta da parte del decreto, cioè la produzione di effetti normativi, e l'effettiva realizzazione degli effetti pratici della normativa introdotta in via di urgenza.

La **regolazione della fattispecie oggetto dei provvedimenti urgenti non può essere differita nel tempo**, perché ciò smentirebbe la *ratio* della decretazione d'urgenza, che consiste nel «dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità» (così ancora sent. n. 220 del 2013). **Questo non vuol dire però che i decreti-legge possano legittimamente ospitare soltanto disposizioni autoapplicative, non bisognose di un'attività di esecuzione e di attuazione in via regolamentare.**

Le norme dei decreti-legge che fondano potestà regolamentari non sono perciò, sempre e comunque incostituzionali, ma solo quando per loro tramite vengono dilazionati nel tempo gli

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 riportata⁵. 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 2012⁶.

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 spaccettare 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 scorso⁷. 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 rinvi 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 occasioni⁸, 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 Sicilia¹¹ (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-normativo¹², 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. Chevillard, *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 Stato¹³ 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-legge¹⁴. 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'ammissibilità¹⁵. 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 emendamenti¹⁶.

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 penetrante¹⁷.

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” elettorale¹⁹. 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

Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo. La legge di conversione non sana i vizi procedurali dei presupposti di adozione, né il vizio di reiterazione del decreto-legge.

CAMERA DEI DEPUTATI: AUDIZIONE DI FRONTE ALLA I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA

Prof. Mauro Volpi

19 giugno 2014

In via preliminare desidero ringraziare il Presidente della Commissione, on Francesco Paolo Sisto, e tutti i deputati che ne fanno parte per l'invito che mi è stato rivolto ad intervenire sulla decretazione d'urgenza. Si tratta di una questione attinente al sistema delle fonti del diritto che ha tuttavia rilevanza non solo sotto il profilo tecnico-giuridico, ma anche dal punto di vista politico-istituzionale, in quanto incide sui rapporti tra i massimi poteri dello Stato e quindi sul funzionamento della forma di governo.

1. Non pare inutile compiere sul tema una sintetica ricognizione di natura comparativa. Ebbene, l'istituto del decreto-legge non è molto frequente nelle democrazie contemporanee, a differenza di quel che si verifica per la delegazione legislativa che è riscontrabile ovunque anche se in forme differenziate. Le Costituzioni della maggioranza delle grandi democrazie non contengono alcuna previsione costituzionale in materia. Nel Regno Unito la prassi del ricorso parlamentare al *bill of indemnity* è finalizzata unicamente a convalidare gli atti compiuti da ministri o pubblici funzionari in caso di necessità che comunque restano illegittimi e non sono convertiti in legge. In Europa continentale il decreto-legge non è previsto in Germania, dove l'abuso della decretazione d'urgenza nell'ultima fase della Repubblica di Weimar e durante il regime nazista ha lasciato un triste ricordo, e neppure in Francia, Paese nel quale il Governo è titolare di poteri notevoli di direzione e condizionamento dei lavori parlamentari, ma può adottare *ordonnances* con forza di legge solo su legge di abilitazione del Parlamento. Tra le Costituzioni che riconoscono la decretazione d'urgenza, alcune contengono una clausola di natura generale che attribuisce formalmente al Capo dello Stato il potere di ricorrere a “leggi provvisorie” o a “decreti con valore di legge”, la cui emanazione è subordinata a presupposti straordinari (in Danimarca l'impossibilità di riunire il Parlamento, in Grecia il verificarsi di “circostanze eccezionali di necessità estremamente urgente ed impreveduta”). In altri ordinamenti invece sono previste clausole sostanziali specifiche limitative del ricorso al decreto-legge. Così nella Costituzione austriaca sono indicate numerose materie sulle quali le “ordinanze provvisorie aventi forza di legge” non possono intervenire. La Costituzione del Portogallo è l'unica nella quale al Governo viene attribuito in via ordinaria, indipendentemente dal verificarsi di circostanze eccezionali, il potere di approvare decreti-legge nelle materie non riservate

al Parlamento o, su autorizzazione di questo, nelle materie di riserva parlamentare relativa, i quali ultimi possono essere oggetto di un controllo del Parlamento che con propria risoluzione può farne cessare l'efficacia. Infine la Costituzione spagnola contiene una disciplina costituzionale più simile a quella italiana nell'individuazione dei presupposti ("straordinaria e urgente necessità"), ai quali aggiunge un elenco di materie nelle quali il decreto-legge non può intervenire (ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, diritti e doveri dei cittadini, regime delle Comunità autonome, diritto elettorale generale); da notare poi che il termine per la convalida o meno dei decreti da parte del Congresso dei deputati è di trenta giorni dalla loro promulgazione.

2. Nell'ordinamento italiano molto più che negli altri si è verificata una netta discrasia tra le previsioni contenute nella Costituzione e la prassi che ha dato luogo ad un abuso ripetuto e costante della decretazione d'urgenza. Per misurarne la portata, basti ricordare le parole con le quali nella seduta del 17 ottobre 1947 dell'Assemblea costituente Meuccio Ruini rinveniva l'intenzione dei padri fondatori nella volontà di "limitare l'arbitrio con freni e prescrizioni così rigorose, che il Governo non adotterà l'inevitabile male dei decreti-legge, se non in casi di vera e assoluta necessità, tali che non potranno non essere riconosciuti dal Parlamento". In realtà un uso contenuto della decretazione d'urgenza si è avuto solo nelle prime quattro legislature repubblicane, mentre in seguito si è verificato un crescendo che ha trasformato il decreto-legge in una "iniziativa legislativa rinforzata" (come ebbe a scrivere Alberto Predieri nel 1973), soggetta dopo l'entrata in vigore alla contrattazione tra Governo e Parlamento, fino a giungere all'assoluta anomalia della reiterazione dei decreti-legge decaduti interrotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996. In particolare il ricorso ai decreti-legge è avvenuto il più delle volte senza che ricorressero i presupposti costituzionali, e in particolare quello della straordinarietà, intesa come imprevedibilità e eccezionalità della situazione che dovrebbe legittimarne l'adozione. Non è servito a limitare l'abuso neppure l'intervento del legislatore con l'art. 15 della legge n. 400 del 1988, il quale per un verso ha esplicitato limiti già impliciti nell'art. 77 della Costituzione, per un altro ha indicato limiti ulteriori, ma derogabili in quanto contenuti in una legge ordinaria.

Per alcuni l'abuso della decretazione d'urgenza deriverebbe dalla natura assembleare della forma di governo e dalla conseguente debolezza degli strumenti attribuiti al Governo per far valere la sua volontà in Parlamento. A mio parere si tratta di una tesi semplicistica e non corrispondente alla realtà. La nostra forma di governo parlamentare è stata definita dalla più autorevole dottrina come "atipica" o "corretta" proprio per segnalare le limitazioni ai poteri del Parlamento contenute nella Costituzione volte ad evitarne il predominio. Degli istituti correttivi fanno parte i poteri normativi del Governo, esercitabili mediante atti aventi forza di legge o mediante regolamenti, tra i

quali ultimi spiccano i regolamenti di delegificazione, introdotti dalla legge n. 400 del 1988, autorizzati a disciplinare materie oggetto di normazione primaria. In realtà, l'abuso dei decreti-legge è derivato più dalla debolezza politica degli esecutivi nel nostro Paese che dalla loro presunta debolezza istituzionale. Ciò è risultato con evidenza dopo le modificazioni ai Regolamenti parlamentari avviate dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, che hanno attribuito al Governo un ruolo non irrilevante nella programmazione dei lavori parlamentari e dato vita a vari istituti antiostuzionistici e di riduzione dei tempi di esame dei disegni di legge, tra i quali spiccano il contingentamento dei tempi di discussione e la cosiddetta "ghigliottina", parzialmente prevista e oggetto di prassi al Senato, mentre alla Camera è stata utilizzata una sola volta al di fuori di una esplicita previsione regolamentare.

Una conferma della tesi qui sostenuta viene dalla prassi del ricorso alla decretazione d'urgenza verificatasi nell'ultimo ventennio, nel quale sono stati in vigore sistemi elettorali prevalentemente maggioritari o caratterizzati da correttivi ipermaggioritari, che hanno prodotto in alcune legislature maggioranze di governo di notevole ampiezza. Ciò avrebbe dovuto produrre una contrazione del ricorso ai decreti-legge, vista la possibilità teorica per il Governo, grazie al sostegno della maggioranza parlamentare, di garantire l'attuazione del proprio programma, al di fuori dei casi straordinari di necessità e d'urgenza, attraverso l'ordinaria iniziativa legislativa e il ricorso a procedimenti abbreviati in caso di urgenza. Così non è stato non certo per "colpa" della Costituzione, ma a causa del formarsi di coalizioni poco coese ed eterogenee costruite più per vincere le elezioni che per governare e che si sono progressivamente sfaldate nel corso della legislatura.

A tal proposito risultano particolarmente significativi i dati contenuti nel dossier n. 108 del 26 marzo 2014, curato dal Servizio Documentazione e Ricerche della Camera, relativi alla decretazione d'urgenza nelle ultime tre legislature, che sono stati puntualmente ripresi nella relazione del Presidente di questa Commissione del 27 marzo 2014. Lo studio citato smentisce la tesi, recentemente riproposta da Ceccanti, secondo la quale la decretazione d'urgenza si concreterebbe non in uno strapotere del Governo, ma in una negoziazione permanente con i gruppi parlamentari che confermerebbe la natura assembleare della forma di governo. A me pare che il predominio del Governo e il conseguente pregiudizio dell'equilibrio tra poteri a danno del Parlamento siano dimostrati da alcune sintetiche considerazioni:

a) il Governo si è di fatto impadronito della funzione legislativa, come attesta la crescita esponenziale nelle ultime legislature dei decreti-legge e ancor di più degli "spazi normativi" da essi occupati, dalla quale deriva che ormai le leggi di conversione costituiscono la maggioranza di quelle approvate dal Parlamento;

- b) il Governo fa sempre più frequentemente ricorso alla presentazione nel corso della conversione di un maxiemendamento, che stravolge il contenuto originario del decreto, sul quale pone la questione di fiducia che impedisce alla radice qualsiasi possibilità non dico di negoziazione, ma anche di contributo parlamentare al miglioramento del testo; va sottolineato inoltre che nell'attuale legislatura la questione di fiducia è stata posta soprattutto alla Camera, cioè nel ramo del Parlamento nel quale il Governo in carica gode di una maggioranza più consistente, il che a mio parere deriva non solo dalla impossibilità di ricorrere in tale sede al contingentamento dei tempi, come avviene al Senato, ma anche dalla preoccupazione di garantire la disciplina della maggioranza;
- c) i decreti-legge prevedono spesso un numero abnorme di provvedimenti attuativi, parte dei quali non vengono adottati anche a distanza di tempo, tecnica che contrasta apertamente con i presupposti costituzionali e con la conseguente previsione, contenuta nell'art. 15, c. 3, della legge n. 400, che essi debbano contenere misure di immediata applicazione;
- d) il ricorso alla prassi del "bicameralismo alternato" fa sì che la seconda Camera investita della lettura del disegno di legge di conversione a ridosso della scadenza del decreto, non svolga nessun esame approfondito del testo né alcuna funzione emendativa;
- e) il divieto di reiterazione in assenza di nuovi presupposti viene talvolta aggirato mediante la riproposizione da parte del Governo del contenuto del decreto decaduto o a rischio di decadenza all'interno di un diverso decreto-legge oggetto di conversione; sotto questo punto di vista mi pare emblematica la vicenda dei tre successivi decreti-legge "Salva Roma", che dalla vigilia di Natale all'aprile di quest'anno ha visto susseguirsi in materia prima un decreto omnibus criticato per la sua eterogeneità dal Capo dello Stato, poi il suo sdoppiamento in due diversi provvedimenti e infine la collocazione delle norme di sanatoria del debito della Capitale in un nuovo ampio decreto contenente anche "misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche";
- f) il decreto-legge viene utilizzato come strumento per dare vita a riforme ordinamentali, che richiederebbero l'esercizio della ordinaria funzione legislativa delle Camere o addirittura una normativa di rango costituzionale; basti pensare alle disposizioni di riforma delle Province contenute nei due decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, annullate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013, alla legge sui reati in materia di stupefacenti n. 49 del 2006, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 32 del 2014 sia in quanto legge di conversione di un decreto-legge contenente disposizioni del tutto eterogenee sia per il rilievo politico, giuridico e scientifico di una riforma che "avrebbe richiesto un adeguato dibattito

parlamentare”, infine alle disposizioni di riforma del finanziamento dei partiti politici introdotte con il decreto-legge n. 149 del 2013, poi convertito nella legge n. 13 del 2014.

Dall’insieme degli elementi citati non si può che trarre la conclusione che il decreto-legge non è più un “disegno di legge rinforzato”, ma è diventato uno strumento attraverso cui il Governo impone la propria volontà alle Camere senza un adeguato dibattito parlamentare, spesso al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte del Presidente della Repubblica, e si impadronisce di fatto della funzione legislativa. Inoltre il ricorso abnorme al decreto-legge è un “cane che si morde la coda” in quanto determina, in virtù della precedenza attribuita all’esame dei d.d.l. di conversione, un allungamento dei tempi di esame di quelli ordinari, che viene spesso invocato per giustificare l’adozione di nuovi provvedimenti di urgenza

3. Quali possono essere i rimedi all’abuso della decretazione d’urgenza? A questo proposito va salutato senz’altro positivamente il nuovo corso giurisprudenziale seguito dalla Corte costituzionale a partire da circa venti anni, che, anche se con qualche incertezza, ha reso più stringente il sindacato sui presupposti e sui contenuti dei decreti-legge. Altrettanto positivi sono stati gli interventi sempre più numerosi del Presidente della Repubblica, volti a contenere le pratiche più abnormi fino a minacciare il rinvio alle Camere della legge di conversione. Ma tutto ciò non è stato sufficiente, in quanto la fantasia dei governi nel ricorrere a tecniche di aggiramento del dettato normativo e delle decisioni giurisprudenziali si è rivelata inesauribile. Occorre quindi pensare ad apposite riforme di natura normativa.

Alcune risposte possono essere date a livello regolamentare. A questo proposito sarebbe auspicabile un confronto che, nel rispetto dell’autonomia regolamentare di ciascuno dei due rami del Parlamento, si proponga quanto meno di ridurre le asimmetrie esistenti in materia tra Camera e Senato. Basti pensare alle differenti discipline regolamentari relative al filtro sull’esistenza dei presupposti costituzionali dei decreti-legge e alla diversa valutazione affermatasi nella prassi parlamentare circa la natura della legge di conversione come atto inscindibilmente collegato al decreto-legge o come autonoma e libera manifestazione della volontà legislativa del Parlamento, che ha una ricaduta importante sui criteri più o meno rigorosi utilizzati per giudicare l’ammissibilità degli emendamenti e in particolare dei maxiemendamenti provenienti dal Governo e della posizione della questione di fiducia. Va comunque dato atto che la prassi seguita nella Camera dei deputati risulta complessivamente più rigorosa rispetto a quella del Senato.

Al di là delle previsioni regolamentari, appare indispensabile una revisione dell’art. 77 della Costituzione, che tenga conto delle proposte formulate ormai da trenta anni (dalla Commissione Bozzi in poi). Il d.d.l. cost. n. 1429 adottato come testo base dalla I Commissione del Senato

propone una modifica dell'art. 77 che costituzionalizza le previsioni dell'art. 15, cc. 2 e 3 della legge n. 400 del 1988 con due commi aggiuntivi. Il primo vieta che il Governo possa mediante decreti-legge disciplinare le materie per le quali l'art. 72, c. 4, stabilisce una riserva di assemblea, reiterare disposizioni contenute in decreti non convertiti e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base di questi, ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti con forza di legge dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale per vizi non formali. Il secondo stabilisce che i decreti devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. La proposta è condivisibile, anche se dovrebbe essere integrata dal divieto di attribuire con decreto-legge poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge (contemplato sia nel progetto della Commissione D'Alema nella XIII legislatura sia nella bozza Violante nella XV legislatura), divieto che sarebbe auspicabile al fine di evitare che il Governo possa autorizzare se stesso a ricorrere a regolamenti di delegificazione. Vi è da chiedersi comunque se non sarebbe opportuno stabilire che la decretazione di urgenza, al fine di essere ricondotta alla *ratio* costituzionale, sia limitata ad alcune materie: sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie (secondo quanto proposto dalla Commissione D'Alema), nonché attuazione di atti comunitari, la cui mancata tempestiva adozione possa comportare una responsabilità dello Stato per l'inadempimento di obblighi comunitari (proposta formulata nell'XI legislatura dalla Commissione De Mita-Iotti). Infine dovrebbe essere stabilito il divieto di approvare in sede di conversione emendamenti aggiuntivi (secondo quanto suggerito dalla Commissione dei "saggi" istituita dal governo Letta), in modo da evitare che la legge possa essere sovraccaricata dei contenuti normativi più vari ed eterogenei e quindi distanti da quello originario.

D'altro lato, nell'intento proclamato di ridurre il ricorso ai decreti-legge, il d.d.l. cost. n. 1429 propone una modificazione dell'art. 72 Cost., secondo la quale il Governo potrebbe chiedere alla Camera " 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 pratica viene avanzata una proposta di "corsia preferenziale" che prevede l'applicazione in termini assoluti e generici del procedimento straordinario e abbreviato previsto dall'art. 77 per la conversione dei decreti-legge a qualsiasi disegno di legge governativo e può alla fine impedirne la emendabilità secondo il sistema del "voto bloccato". Ora, in passato anche chi ha proposto di riconoscere al Governo il potere di chiedere un voto a data fissa su alcuni dei suoi provvedimenti, ha sostenuto che tale potere dovesse essere circoscritto da un insieme di cautele e di limitazioni di cui non vi è traccia nel d.d.l. n. 1429. Mi

limite a ricordare l'elaborazione sul punto contenuta nella Relazione finale della Commissione dei "saggi" del 17 settembre 2013, nella quale si precisa che la proposta del voto a data fissa non è ammissibile per le leggi costituzionali, organiche e bicamerali, che l'attivazione della procedura speciale non è automatica, ma subordinata ad un voto dell'Assemblea, che la richiesta del Governo può riguardare un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera, e infine non è previsto che il termine finale per l'esame dei disegni di legge "prioritari" sia indicato direttamente nella Costituzione. In realtà la formulazione estrema proposta dal d.d.l. n. 1429 avrebbe l'effetto di costituzionalizzare il predominio assoluto del Governo e di sconvolgere il procedimento legislativo, attribuendo all'esecutivo il potere di imporre qualsiasi sua proposta senza una adeguata discussione parlamentare e senza alcuna possibilità all'occorrenza di emendare il testo. Si tratta di un istituto che non ha eguali in altre democrazie consolidate, e non è rinvenibile neppure nell'ordinamento francese, nel quale la riforma costituzionale del 2008 ha ridimensionato i poteri del Governo in Parlamento sulla fissazione dell'ordine del giorno delle Camere e ha delimitato rigorosamente le materie sulle quali l'esecutivo può chiedere l'iscrizione prioritaria dei propri disegni di legge, facendo ricorso all'occorrenza al voto bloccato (peraltro raramente utilizzato), ma non al voto a data fissa (che è previsto dalla Costituzione solo per la legge finanziaria e per la legge di finanziamento della sicurezza sociale). Al più nella Costituzione ci si dovrebbe limitare a prevedere che il Governo possa dichiarare prioritari un numero limitato di disegni di legge, indicato nei Regolamenti parlamentari, essenziali per l'attuazione del suo programma e, con il consenso delle Camere, chiederne la sottoposizione al voto entro tempi certi, fissati di volta in volta a seconda della complessità del testo.

In conclusione ritengo che sulla decretazione d'urgenza e sulla limitazione del suo abuso si svolga una partita determinante: quella della salvaguardia del principio dell'equilibrio tra i poteri, che richiede certo un ruolo governante dell'esecutivo, ma impone altresì che il Parlamento, organo della rappresentanza politica e istituzione del pluralismo, non venga compresso e mortificato perché ciò si tradurrebbe in un pregiudizio per le garanzie dei diritti delle persone e per la qualità della democrazia nel nostro Paese.

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MARZO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	3	Buttigione Rocco (AP)	12
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		Cerrina Feroni Ginevra, <i>Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze</i>	3, 14
Audizione di esperti:		Lattuca Enzo (PD)	11, 12
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> .	3, 9, 11, 12, 15	Lupo Nicola, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma</i>	5, 12
		Uricchio Antonio Felice, <i>Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari</i>	9, 12

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 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata oltre che attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di esperti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di esperti. Saluto e ringrazio la professoressa Ginevra Cerrina Feroni, ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze, il professor Nicola Lupo, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma, e il professor Antonio Felice Uricchio, professore di diritto tributario presso l'Università di Bari nonché Rettore della medesima Università.

Cedo la parola alla professoressa Ginevra Cerrina Feroni, pregandola di contenere l'intervento in un tempo non superiore agli 8-10 minuti.

GINEVRA CERRINA FERONI, Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze. Onorevole Presidente, onorevoli membri della Commissione, innanzitutto il mio grazie per l'invito a questa audizione. Poiché ho già consegnato un testo scritto per la seduta del 19 giugno scorso, alla quale non mi è stato possibile partecipare, procederò

per punti e in maniera molto sintetica. Premetto fin d'ora che, anche per i tempi assegnati, non parlerò del fenomeno dell'abuso del decreto-legge che si è fatto nel nostro Paese, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi, fenomeno che rappresenta una delle maggiori distorsioni del nostro sistema politico-istituzionale. Sono dati ben noti, peraltro ampiamente illustrati nella relazione del Presidente della Commissione che ci è stata consegnata. Sotto questo profilo osservo peraltro che non ci viene in aiuto l'esperienza comparata, visto che all'estero non esiste il fenomeno della decretazione così come si è sviluppato da noi in Italia. Alcuni ordinamenti è pur vero prevedono l'istituto (ad esempio la Romania, la Danimarca, la Spagna), ma trattasi di utilizzo assai più contenuto e comunque reso meno fruibile dai numerosi paletti posti in Costituzione.

Non parlerò neppure della copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale che con interventi censori è, a più riprese, intervenuta sul tema, così come dei ripetuti interventi del Capo dello Stato. Preferisco andare subito alla questione cruciale, ovvero la riscrittura dell'articolo 77 della Costituzione così come emerge nel disegno di legge costituzionale e in particolare soffermarmi sui limiti introdotti che sono poi quelli dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Dato che proprio ieri l'Assemblea della Camera ha votato e approvato il testo della riforma, le mie considerazioni sono su un testo che ha quindi già passato il vaglio del Parlamento; ciò nonostante mi permetto ugualmente di porre all'attenzione della Commissione alcune riflessioni.

Prima considerazione: non si corregge l'abuso della decretazione d'urgenza intervenendo esclusivamente sull'articolo 77

della Costituzione, perché il problema dell'abuso riguarda non lo strumento in sé, ma l'uso distorto che ne è stato fatto.

C'è dunque un problema politico di fondo dietro al fenomeno della decretazione d'urgenza, che è riconducibile a noti profili di sistema: la perdita di centralità del Parlamento, l'indebolimento del ruolo delle assemblee rappresentative, la complessità di un procedimento legislativo come quello previsto dall'attuale bicameralismo perfetto e la situazione di crisi economica che ha indubbiamente incentivato l'istituto. Si tratta quindi di un problema di sistema. Ora, a mio parere, costituzionalizzare, come è stato fatto nel disegno di legge in commento, tutta una serie di limiti al decreto-legge, ovvero quelli della legge n. 400 del 1988, per frenarne l'abuso pone un problema pregiudiziale, ovvero cosa intendiamo per Costituzione. Sono dell'idea che una Costituzione debba mantenere anche una sua identità ideale, un suo valore simbolico, debba insomma rappresentare una *summa* di principi e di regole davvero fondamentali. Invece costituzionalizzare una serie di limiti, che sono oggi previsti in una legge ordinaria, rischia di trasformare il testo costituzionale in un codice di procedura costituzionale. Qui si apre un problema molto delicato (che posso solo accennare), che è quello della tecnica di redazione delle leggi. Non soltanto l'articolo 77, ma anche l'articolo 70 con riguardo alle leggi bicamerali, ha moltissimi richiami ad altri articoli della Costituzione (ad esempio non c'è una precisa elencazione delle leggi bicamerali), con un conseguente problema di intelligibilità del testo. Mi rendo conto che ormai molti ordinamenti stanno andando nel senso di una sempre maggiore costituzionalizzazione, ma tuttavia il problema va posto. Vengo alla seconda considerazione: siamo sicuri che costituzionalizzare tutti questi limiti all'utilizzo del decreto-legge sia comunque positivo? Io nutro qualche perplessità, perché a me sembra che attraverso questa costituzionalizzazione si venga ad irrigidire eccessivamente l'utilizzo del decreto-legge, con il paradosso che se prima esso era l'ordi-

nario strumento di legislazione, domani, se questa riforma andrà in porto in questi termini, di fatto l'utilizzo del decreto-legge sarà reso sostanzialmente impossibile. In altre parole, oggi il decreto-legge è l'ordinario strumento di legislazione, averlo invece costellato di così tanti limiti mi sembra un salto nel buio assai rischioso. Penso ad esempio alla disposizione per cui il decreto-legge deve introdurre soltanto misure di natura provvedimentoale. Ebbene noi sappiamo che oggi in Italia con il decreto-legge si fanno riforme di natura regolatoria, talvolta anche di natura istituzionale (ad esempio la riforma Province). Passare quindi dall'abuso del decreto-legge ad una situazione di irrigidimento così intenso mi lascia un po' perplessa. Entro velocemente nel merito di alcuni criteri che sono stati costituzionalizzati, come ad esempio il criterio della omogeneità. Siamo sicuri che sia opportuno inserirlo in Costituzione? Cos'è l'omogeneità, ed omogeneità rispetto a cosa? È un criterio per definizione sfuggente, molto difficile da chiarire nei suoi aspetti contenutistici e molto legato a motivi di opportunità politica. Anche il divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale mi lascia perplessa, perché costituzionalizzando questo limite andiamo ad una vera e propria pietrificazione della giurisprudenza costituzionale ad un dato momento storico. Perché impedire di utilizzare il decreto legge a fronte del mutato sentire sociale o del progresso della scienza e della tecnica? Ricordo alla Commissione un caso del 2002, quando la Corte Costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittima la legge della Regione Marche che aveva sospeso la « terapia elettroconvulsivante », cioè il cosiddetto elettroshock in relazione agli effetti collaterali di detta terapia. Il progresso della scienza e della tecnica potrebbe però portare alla scoperta di farmaci che non abbiano gli effetti collaterali dell'elettroshock. Perché allora non si potrebbe con decreto-legge fare tesoro di questo progresso della scienza e modi-

ficare la normativa con provvedimento d'urgenza? Su questo punto nutro quindi qualche perplessità.

Arrivo alle conclusioni per stare nei tempi. Quali correttivi potrebbero essere introdotti al disegno di legge sul punto? Dando per assodato che la riforma della decretazione d'urgenza si innesta in un quadro complessivo di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto, a mio giudizio la via preferibile è quella di agire sul procedimento legislativo, quindi vedo con grande favore l'inserimento nel testo costituzionale dell'articolo 72 della Costituzione dell'istituto del voto a data certa. Mi pare che questo strumento consenta al Governo di attuare con efficacia il proprio programma, e dunque la soluzione individuata, ovvero quella di combinare l'ordine del giorno prioritario e il voto bloccato modello francese, sia da leggersi con favore. Per quanto riguarda le preoccupazioni della Commissione (ho letto il resoconto stenografico del 19 giugno) in merito ad un eventuale abuso del voto a data certa, per cui si possa passare dall'abuso del decreto-legge all'abuso del voto a data certa, mi sembra che con gli interventi correttivi introdotti dagli emendamenti approvati dalla Camera questo rischio non si corra più. Innanzitutto perché non c'è un automatismo nell'utilizzo del voto a data certa, ma ci deve essere una previa deliberazione della Camera; inoltre molte materie sono state da esso escluse. Forse non sono stati introdotti dei limiti quantitativi, ovvero quante volte il Governo potrebbe usare il voto a data certa. Questo potrebbe essere valutato nei regolamenti parlamentari. Comunque i rischi paventati da alcuni membri della Commissione rispetto al possibile abuso di questo strumento sono, a mio parere, da considerarsi meno stringenti.

Semmai il problema è un altro. Nel disegno di legge costituzionale viene adottato il modello francese, ovvero l'*ordre du jour prioritaire* e il *vote bloqué*. Tuttavia il sistema francese dopo la riforma costituzionale del 2008 è un sistema molto equilibrato perché, proprio per evitare un

ruolo predominante del Governo sulla gestione dell'ordine del giorno del Parlamento, la Costituzione ha introdotto correttivi molto forti a favore delle opposizioni parlamentari. La sessione è divisa in quattro settimane, due per il Governo, che naturalmente può chiedere di discutere e di esaminare i progetti a cui tiene, e due settimane riservate alle opposizioni. Una settimana è addirittura intoccabile, perché vi si esercita il controllo parlamentare sull'operato del Governo e sulle sue politiche.

Dal sistema francese dal quale abbiamo preso questo istituto, prendiamo anche gli strumenti in funzione di riequilibrio a disposizione delle minoranze parlamentari. Spero di essere stata chiara e rimango a disposizione per ulteriori domande. Vi ringrazio.

NICOLA LUPO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma*. Signor presidente, grazie mille per questo invito che mi onora molto e mi crea anche un qualche imbarazzo, lo confesso, perché parlare di decreti-legge ai componenti della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati è un po' come parlare del vostro pane quotidiano. Possiamo forse dirci esperti alla luce degli studi che abbiamo svolto, ma la pratica quotidiana la conoscete sicuramente meglio di noi.

In un momento inoltre in cui avete appena licenziato un'importante riforma costituzionale, che va a incidere anche sull'articolo 77 della Costituzione, l'imbarazzo si accresce ulteriormente. A ciò si aggiunga che il titolo dell'indagine conoscitiva su «tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza» crea un'aspirazione alla completezza che ovviamente non può essere soddisfatta dal sottoscritto. Condivido peraltro la *ratio* che è alla base del titolo, perché è giusto vedere il tema del decreto-legge non isolandolo dalle altre tematiche. C'è un'esigenza di guardare al problema nel suo complesso e questo mi propongo di fare, tralasciando completamente il testo di ri-

forma costituzionale, a parte forse un cenno alla fine.

Vorrei muovere dall'elemento che conoscete meglio di me, cioè un uso assai intenso dello strumento, a prescindere dal colore dei Governi, dal grado di consenso parlamentare più o meno ampio di cui essi godono, dalla natura più o meno tecnica e più o meno politica dei Governi. Abbiamo il dato di un uso intensissimo dello strumento, e d'altro canto avete a disposizione il Rapporto sullo stato della legislazione che dedica, da anni specifica attenzione, anche critica, alle tendenze in essere riguardo ai decreti-legge.

A questo elemento ne aggiungerei un secondo di carattere più teorico: ormai l'assetto dell'istituto e del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione è stato oggetto di letture molto diverse in dottrina, come è naturale, ma anche tra gli organi costituzionali, il che forse non è così naturale.

C'è stata una fase in cui la Camera dei deputati e il Presidente della Repubblica avevano adottato una certa lettura del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, e il Senato della Repubblica e la Corte Costituzionale un'altra. Da questo punto di vista oggi siamo arrivati a un inquadramento sostanzialmente condiviso e in particolare la Corte Costituzionale ha rivisto la sua giurisprudenza, grazie alle sentenze nn. 22 del 2012 e 32 del 2014, le quali hanno proposto un'interpretazione della legge di conversione come una legge a contenuto tipico e a competenza limitata, e hanno insistito sul valore del requisito dell'omogeneità tanto del decreto-legge quanto della legge di conversione.

In che misura questa configurazione corrisponda effettivamente alle tendenze e trovi riscontro nella prassi più recente è un discorso diverso. Probabilmente la difficoltà deriva anche dal fatto che i decreti-legge nascono eterogenei e che si registrano una serie di rilevanti spinte sistemiche in questo senso. Un decreto-legge eterogeneo rispecchia al tempo stesso l'eterogeneità delle coalizioni di Governo che abbiamo avuto e continuiamo ad avere, e

altresì la frammentazione dell'indirizzo politico all'interno del Governo: un Governo che ragiona molto per Ministeri e sulla base delle logiche prevalenti in ciascuno di essi.

Ecco allora che, come sapete meglio di me, paradossalmente un decreto-legge eterogeneo cammina più veloce, in quanto un decreto-legge mirato, che abbia alle proprie spalle un unico ministro di riferimento e un singolo contenuto normativo rischia di non partire affatto, di procedere più lentamente e di non arrivare alla conversione. Un decreto-legge contenente invece disposizioni che stanno a cuore a più ministri, a più forze politiche della coalizione ha evidentemente un *iter* accelerato sia in sede governativa, sia in sede parlamentare.

Queste sono logiche che conoscete e praticate, e in qualche misura anche il maxiemendamento con questione di fiducia risponde alla medesima logica: non è un caso che, come risulta dai dati dell'ultimo Rapporto sulla legislazione, l'uso della questione di fiducia sui maxiemendamenti sia particolarmente frequente in sede di conversione dei decreti-legge.

Segnalo in proposito, come una sorta di aggiornamento rispetto al *dossier* del Servizio studi predisposto con riferimento a questa indagine, una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 251 del 2014, nella quale, pur non facendo parte della *ratio decidendi* della sentenza, alla fine della motivazione compaiono poche righe dedicate appunto alla posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti in sede di conversione dei decreti-legge e la si qualifica come « prassi », quindi non come consuetudine, e si dice che è una « problematica prassi ».

Questo mi pare un segnale abbastanza chiaro, sia pure molto sintetico e non parte della *ratio decidendi* della sentenza, di come la Corte abbia attenzionato il fenomeno e abbia rivisto profondamente la propria giurisprudenza in materia di omogeneità del decreto-legge rispetto alla sentenza n. 391 del 1995. Il che forse apre uno spiraglio di un ripensamento di tale

pronuncia anche nelle affermazioni dedicate alla questione di fiducia sui maxielementi.

Segnalo un ulteriore e ultimo collegamento con la giurisprudenza costituzionale. In una recente sentenza che probabilmente avete visto per altri profili, quella sulla cosiddetta *Robin Tax*, la n. 10 del 2015, per la prima volta in modo così esplicito la Corte agisce sugli effetti retroattivi di una sua sentenza di accoglimento, stabilendo che questa non ha effetti retroattivi, in quanto, se li avesse, darebbe origine a una situazione ancor più incostituzionale di quella originaria. Questo strumento a mio avviso potrebbe preludere a una maggiore attenzione da parte della Corte ai vizi formali della legge, perché la ragione per cui la Corte è stata sin qui molto attenta a non dichiarare un vizio formale è che l'effetto caducante derivante dall'accoglimento di un vizio formale sarebbe troppo importante. Immaginate cosa significherebbe giudicare oggi incostituzionale una legge delega di alcuni anni or sono, perché ad esempio non approvata seguendo il procedimento ordinario.

Se invece la Corte può agire in casi eccezionali, a certe condizioni, sulla retroattività dei propri effetti, questo rende più praticabile, a mio avviso, un controllo sui vizi formali. Si tratta di un punto nodale su cui una qualche attenzione ci potrebbe essere.

D'altro canto, il contesto è quello di un procedimento legislativo ordinario — lasciatemelo dire in modo franco — che non ha superato le « colonne d'Ercole » della transizione del sistema politico-istituzionale.

Il procedimento legislativo in Italia ha funzionato fino al 1992: da allora in poi il procedimento legislativo sostanzialmente non è stato più percorribile. Comprensibilmente lo strumento della decretazione d'urgenza ha funzionato da sostituto, prima con la reiterazione e poi senza, e credo che nessuno possa dire seriamente che sia colpa solo del Governo, che sia un abuso tutto e solo governativo: quello che si è creato è un procedimento che vede

compartecipare Governo e Parlamento ed entrambi corresponsabili dei contenuti normativi adottati in esito a questo procedimento.

Nella seconda parte del mio intervento vorrei sostenere una tesi che in qualche modo va in controtendenza. Spesso siamo abituati a considerare i decreti-legge come strumenti indispensabili per assicurare una decisione tempestiva e questa esigenza è particolarmente presente in tempi di crisi economica. Come esempio di analisi comparata si può prendere in considerazione il caso della Spagna dove i decreti-legge erano stati pochissimi prima della crisi e dopo la crisi, invece, sono esplosi.

La mia tesi tuttavia è volta a sostenere che i decreti-legge in realtà assicurano un'apparenza di decisione, buona solo per soddisfare le esigenze più pressanti, le pressioni mediatiche, non per affrontare e sciogliere i nodi sostanziali dell'ordinamento. La decisione è spesso istruita male e l'istruttoria viene svolta tutta in seno al Governo, senza avere tempo e modo di procedere a consultazione dei soggetti interessati, delle Regioni e via dicendo.

Entra immediatamente in vigore (immediatamente per modo di dire, perché il Rapporto sulla legislazione ci fornisce i dati del tempo intercorrente tra delibera del Consiglio dei ministri e pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*) ma comunque in forma provvisoria, in quanto viene rimeditata in Parlamento in sede di conversione e spesso anche successivamente, magari a breve distanza; inoltre rinvia frequentemente a ulteriori atti di attuazione ed esecuzione, quindi ad efficacia differita, difficili da adottare.

Anche l'iter parlamentare del disegno di legge di conversione è un iter che potremmo definire schizofrenico, fortemente asimmetrico tra Camera e Senato, a seconda del ramo del Parlamento in cui viene presentato per primo. Spesso i decreti-legge, soprattutto quelli *omnibus*, vengono affidati a Commissioni trasversali, la principale delle quali, insieme alla Commissione bilancio, è quella in cui abbiamo l'onore di sedere in questo momento. Si

concludono spesso con la posizione della questione di fiducia, che rende difficile identificare le responsabilità dei soggetti e le decisioni assunte sia in aggiunta, sia in soppressione, e ricostruire perché una norma di un decreto-legge sia stata espunta dal testo diventa così spesso impossibile.

A supporto di questa tesi ho trovato interessante un rapporto della Commissione europea del 2014. Voi immaginereste la Commissione europea come un *supporter* dei decreti-legge e in un rapporto sulla competitività dell'Italia ci si aspetterebbe di leggere che sono uno strumento indispensabile e che se non ci fossero bisognerebbe inventarli.

Persino la Commissione europea, invece, in un rapporto del settembre 2014 sulla competitività dell'Italia dice testualmente, (traducendo dall'inglese): « i decreti legge non sembrano adatti per porre in essere riforme strutturali ambiziose, poiché contengono disposizioni che regolano materie molto diverse e in nome dell'urgenza non richiedono valutazioni d'impatto ». C'è quindi una valutazione critica persino della Commissione europea sulla capacità di questo strumento di conseguire gli effetti trasformativi dell'ordinamento. Queste ragioni dovrebbero spingere, soprattutto a riforma costituzionale ormai definita nelle sue linee di fondo, a tornare a ragionare (il mio è un punto di vista tecnico, la valutazione politica la farete voi) sulle riforme dei regolamenti parlamentari, sia della Camera dei deputati sia del « nuovo » Senato, e a ragionarci in due tempi: da un lato un tempo medio di una riforma complessiva e coordinata con il nuovo Senato, con un testo da far entrare in vigore assieme alla riforma costituzionale — e qui gli spazi di innovazione mi sembrano stratosferici e fanno paura a uno studioso e a maggior ragione a chi in Parlamento opera da politico e da tecnico, perché la sfida di attuare le norme che avete approvato è molto complessa e al tempo stesso decisiva — ma da un altro lato ragionerei anche sin da subito di una riforma in via transitoria dei regolamenti parlamentari.

Questa dovrebbe auspicabilmente muoversi nella medesima direzione indicata dalla riforma costituzionale, ma con interventi più mirati e — lasciatemi dire — condivisi, nella logica di misure che entrino in vigore da subito e che resistano anche all'ipotesi di un eventuale esito negativo del *referendum* costituzionale sulla riforma, quindi destinate a operare nell'immediato e a resistere in caso di mancata approvazione della revisione costituzionale.

I temi da affrontare sono tanti, dalla riduzione delle Commissioni permanenti ai disegni di legge a data fissa, al potenziamento del controllo, all'adeguamento del Trattato di Lisbona, al potenziamento dei rapporti con le Regioni, ma non è questa la sede per parlarne.

Chiudo esprimendo la sensazione che il grado di criticità che deriva dai decreti-legge sia tale che la mia priorità dal punto di vista tecnico sarebbe recuperare a tutti i costi il procedimento legislativo, anche ove ciò comportasse una drastica semplificazione del procedimento legislativo ordinario, perché il quadro attuale è nettamente sbilanciato e insoddisfacente dal punto di vista sia degli equilibri politici e amministrativi, sia del prodotto legislativo.

Capisco l'esigenza, nel voto a data fissa, di prevedere alcuni elementi di riequilibrio che sono stati introdotti nel testo, ma questo mi pare un punto assolutamente cruciale. Il procedimento legislativo non può essere quello attuale: è vero che sia la riforma costituzionale sia la riforma elettorale sono per definizione provvedimenti delicati e controversi specie nel contesto attuale, però lo spettacolo dato dalle Camere in queste settimane non è stato dei migliori e le procedure parlamentari non adeguate al maggioritario, almeno a stare alla lettera dei regolamenti, hanno dovuto reggere uno *stress* elevatissimo, che deve essere invece affrontato quotidianamente, e senza originare forme reiterate di ostruzionismo e di contestazione da parte delle opposizioni.

Per fare questo c'è bisogno di regole scritte, stabili e adeguate al maggioritario, cosa che purtroppo non abbiamo mai avuto in questo Parlamento. Grazie.

ANTONIO FELICE URICCHIO, *Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari*. Grazie innanzitutto dell'invito. Affronterò il tema del decreto-legge in ambito tributario-finanziario.

PRESIDENTE. Le siamo grati, è un contributo di cui si avverte la necessità.

ANTONIO FELICE URICCHIO, *Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari*. Saluto tutti i componenti della Commissione. L'utilizzo dei decreti-legge in materia tributaria è particolarmente spinto nel nostro ordinamento e anche il rapporto presentato ci offre dei dati statistici significativi.

Va però riportato sia all'interno di un contesto europeo, dove trova una limitata applicazione in materia, ma anche con riferimento a quei limiti che sono stati immaginati sin dai lavori preparatori della nostra Carta Costituzionale del 1948 e poi anche nelle fasi successive in cui si discusse di modifica del testo costituzionale e poi ancora con l'adozione dello Statuto del contribuente. Come evidenziava la collega Cerrina Feroni, l'utilizzo dei decreti-legge in altri ordinamenti è circoscritto, lo è ancor di più con riferimento alla materia fiscale, dove addirittura con norme costituzionali viene impedito (penso anche alla vicina Grecia).

In alcuni casi l'utilizzo in materia fiscale è completamente vietato, in altri è circoscritto con norme costituzionali (penso anche al Belgio), quindi in altri Paesi trova vincoli ben precisi. Di questo si discusse anche nell'Assemblea Costituente, quando fu avanzata la proposta di limitare l'utilizzo dei decreti-legge in materia tributaria ai soli decreti «catenaccio», cioè quelli che potevano aumentare aliquote e tariffe, e tutto questo per esigenze finanziarie assolutamente imprevedibili, tali da poter dare origine, qualora si fossero utilizzati i tempi del normale *iter* parlamentare, a speculazioni o ad altri fenomeni ingiustificati e intollerabili.

L'esperienza di questi anni ci insegna come l'utilizzo del decreto-legge sia stato molto ricorrente in materia tributaria e

spesso norme tributarie siano state collocate all'interno di decreti-legge che avevano anche ambiti completamente diversi e lontani dalla materia.

È noto che la Corte Costituzionale in alcuni casi è intervenuta anche richiamando i legislatori al concetto di omogeneità del testo, che oggi torna anche nella riforma costituzionale in corso, ma è intervenuta con riferimento anche ad altri profili, che oggi forse si impongono e che consentono di individuare dei limiti applicativi.

Il concetto di esigenze finanziarie imprevedibili è uno degli aspetti che emerge anche nella recente sentenza, la n. 10 del 2015, della Corte Costituzionale, e che trova, dopo la novella costituzionale degli articoli nn. 81, 97 e 119 della Costituzione, le norme che hanno recepito il *fiscal compact*, anche un ulteriore significato.

Cerco di entrare nel vivo della problematica anche per evidenziare quali possano essere le linee evolutive di una lettura delle norme costituzionali in materia. I requisiti previsti nell'articolo 77 della Costituzione, vale a dire «casi straordinari di necessità e di urgenza», evocano anche esigenze di natura finanziaria, perché le esigenze di carattere finanziario possono talvolta configurarsi come straordinarie e quindi tali da configurare i presupposti che il nostro articolo 77 della Costituzione prevede.

In alcuni casi la Corte Costituzionale ha valorizzato esigenze finanziarie di carattere imprevedibile. È accaduto ad esempio all'indomani dell'adesione dell'Italia al Trattato di Maastricht, quando si è trattato di verificare la legittimità costituzionale dell'imposta straordinaria sui depositi bancari.

Esiste però un limite fra esigenze finanziarie imprevedibili ed esigenze finanziarie. Che il fisco abbia bisogno di risorse è fin troppo evidente, in quanto servono a finanziare le spese, però ci sono risorse che possono essere configurate come necessarie in funzione di esigenze non prevedibili e risorse che invece

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 provvedimentale, 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.

Peraltro, 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 (quí 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 deteriore 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 elettroconvulsivanti 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

previsti nei decreti-legge del Governo Monti. Sicuramente è stato fatto uno sforzo per ridurre nei nostri decreti-legge il rinvio a norme di rango secondario. Ecco perché è anche notevolmente migliorata la percentuale dei decreti-legge del nostro Governo che non prevedono rinvii a decreti attuativi. Sono circa il 30 per cento del totale rispetto al 21 per cento del Governo Monti e al 18 per cento del Governo Letta. Anche da questo punto di vista si è cercato di porre maggior attenzione.

Lo stesso deve dirsi per quanto riguarda la previsione di termini entro cui adottare le norme di rango secondario. Anche da questo punto di vista l'inserimento di termini in qualche modo stringenti, quantomeno dal punto di vista politico, per il Governo in carica è un ulteriore elemento che rafforza l'urgenza e la necessità nel momento in cui si decide di intervenire a livello legislativo.

Per quanto riguarda il Governo Monti, i decreti attuativi da adottare con termini erano 273, contro i 300 senza alcun termine. Per il Governo Letta più o meno erano equivalenti quelli con termine, 157, contro i 155 che, invece, non prevedevano alcun termine di scadenza. Per il nostro Governo sono 115 quelli che prevedono dei termini prefissati, contro 92 che non prevedono alcun termine. Anche da questo punto di vista abbiamo cercato di migliorare la qualità della produzione normativa.

Peraltro, bisogna rilevare, analizzando l'attività emendativa che viene svolta in Parlamento in sede di conversione dei decreti-legge, che molto spesso è il Parlamento che introduce decreti attuativi da adottare nella legge di conversione. Il numero dei decreti attuativi da adottare rispetto al testo iniziale presentato dal Governo solitamente aumenta del 40 per cento circa durante l'iter parlamentare.

Desidero ricordare che, proprio per cercare di porre ordine e di svolgere un'attività di pulizia normativa nell'ambito del disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione che adesso

è all'esame della I Commissione al Senato, il relatore ha presentato un emendamento che attribuisce al Governo la delega a poter intervenire per modificare o abrogare quelle leggi che rinviavano a decreti attuativi superati da interventi normativi successivi, o che comunque non risultano più di attualità o semplicemente di condivisione politica per il Governo in carica che si è succeduto rispetto a quelli precedenti. Questo anche allo scopo di evitare continui rinvii normativi che rimangono inattuati.

Per quanto riguarda, in generale, il ricorso ai decreti-legge, sicuramente è stato inferiore per questo Governo rispetto agli ultimi due Governi che l'hanno preceduto, sempre, ripeto, prendendo lo stesso periodo di riferimento, ossia dodici mesi e dieci mesi per il Governo Letta.

Facendo una media dei decreti-legge che sono stati approvati in Consiglio dei ministri, ci rendiamo conto che la media del Governo Renzi è di 2,23 decreti-legge al mese, contro i 2,55 del Governo Letta e i 2,66 del Governo Monti. È dunque diminuito il ricorso all'utilizzo del decreto-legge ed è diminuito anche il numero dei commi contenuti all'interno del decreto-legge. È diminuita, quindi, anche l'ampiezza, ossia quanto è articolato, il decreto-legge.

Citando sempre dei dati che magari possono essere noiosi, ma che offrono un elemento di valutazione e di confronto per vedere lo sforzo fatto nel cercare di consegnare al Parlamento un testo di decreto-legge più contenuto e più omogeneo anche nel suo oggetto, siamo passati dai 76,5 commi in media per i decreti-legge del Governo Monti ai 58,7 del Governo Letta, ai 55,3 dell'attuale Governo. Sicuramente c'è stata una riduzione rispetto all'ampiezza del decreto-legge stesso.

Un altro dato molto importante e interessante, che aveva sottoposto all'attenzione della Commissione già il presidente nella sua relazione, è il rapporto tra il numero dei decreti-legge che viene presentato dal Governo e quello delle leggi che vengono approvate dal Parlamento,

che esulano dalla conversione dei decreti-legge e attengono all'attività legislativa ordinaria. Il dato che ha presentato il presidente un anno fa, relativo ai dati al marzo 2014, era un rapporto di 60 a 40: il 60 per cento dell'attività parlamentare derivava dalla conversione di decreti-legge e il 40 per cento da quella di altre leggi approvate in Parlamento.

In quest'ultimo anno la percentuale, per fortuna, si è invertita. Attualmente il 33 per cento dell'attività normativa del Parlamento deriva da conversioni di decreti-legge e il 67 per cento, invece, dall'attività parlamentare non attinente alla decretazione d'urgenza. Credo che anche questo dato, che ovviamente attiene al rapporto corretto tra Governo e Parlamento in merito alle rispettive prerogative, possa essere interessante rispetto all'impegno a mantenere il decreto-legge nel suo alveo naturale previsto dalla Costituzione.

Peraltro, con riferimento specifico all'attività normativa del Governo, nel complesso dei provvedimenti — decreti-legge, disegni di legge e decreti legislativi approvati dal Consiglio dei ministri — i decreti-legge rappresentano soltanto il 21 per cento della produzione normativa del nostro Governo in questo primo anno di incarico. Rispetto al totale si tratta di una percentuale piuttosto contenuta.

Il tema, chiaramente, non riguarda esclusivamente i numeri e, quindi, quanto il Governo faccia ricorso al decreto-legge, ma anche il rispetto dei requisiti che devono avere i decreti-legge. In particolare, per quanto riguarda l'omogeneità, per esempio, il nostro Governo ha, in alcuni casi, preferito presentare diversi testi normativi, anziché un unico decreto-legge, proprio per cercare di offrire al Parlamento un testo che rispettasse il criterio dell'omogeneità.

Ecco perché, per esempio, l'iniziale decreto-legge semplificazione e crescita del giugno del 2014, che doveva riunire sia la semplificazione amministrativa, sia una serie di norme riguardanti più il Ministero dell'economia e il Ministero dello sviluppo economico, è stato separato in due distinti

decreti-legge, il n. 90 del 2014 sulla pubblica amministrazione e il n. 91, cosiddetto decreto competitività, che ha riguardato, invece, altre materie.

Lo stesso dicasi per il rapporto fra decreto-legge e altri strumenti normativi. Ecco perché rispetto anche alla congruità dello strumento scelto e alle finalità perseguite dal Governo si è scelto, in occasione della presentazione sia della riforma del mercato del lavoro, sia della riforma della pubblica amministrazione, di utilizzare due strumenti diversi. Per le norme che ritenevamo effettivamente urgenti e, quindi, di immediata applicazione abbiamo scelto il decreto-legge. Contemporaneamente, è stato presentato, invece, un disegno di legge delega per la riforma più organica, perché ritenevamo che non sussistessero quei requisiti strettamente previsti dalla Costituzione di urgenza e soprattutto perché, trattandosi di norme non immediatamente efficaci, il Parlamento poteva avere più tempo a disposizione per l'esame, l'approfondimento e le eventuali modifiche.

Anche in occasione del progetto di riforma della scuola il Governo ha scelto di presentare un disegno di legge e non un decreto-legge da sottoporre all'esame del Parlamento, cercando anche di rispettare il criterio della congruità.

Peraltro, sappiamo che il problema dell'omogeneità non attiene soltanto alla fase genetica del lavoro del Governo, ma riguarda anche l'attività emendativa del Parlamento. Da questo punto di vista non possiamo non ricordare anche l'invito che il Presidente Napolitano rivolse alle Camere circa un attento vaglio dell'ammissibilità degli emendamenti.

In merito sicuramente, da un lato, c'è un impegno anche della Giunta per il Regolamento di Camera e Senato innanzitutto per cercare di uniformare i criteri di ammissibilità nei due rami del Parlamento, perché non sempre coincidono. Dall'altro lato, in relazione al progetto di riforma del Regolamento della Camera, che è all'esame della Giunta per il Regolamento, mi risulta che è allo studio anche

l'inserimento di criteri più stringenti per il vaglio di ammissibilità degli emendamenti proprio per ricondurre a omogeneità anche in sede parlamentare il decreto-legge.

Peraltro, le risposte che vengono fornite attraverso gli interventi normativi di rango regolamentare hanno trovato nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo altre risposte più di carattere sistematico, come accennavo all'inizio, innanzitutto prevedendo limiti più stringenti per il decreto-legge già nella proposta del Governo, che ha poi subito alcune modifiche nei passaggi parlamentari sia al Senato, sia alla Camera, anche qui in Commissione, comunque rimanendo nella dimensione di escludere alcune materie espressamente dalla possibilità di essere oggetto di decreto-legge.

In particolare, abbiamo discusso a lungo della legge elettorale, recependo gli orientamenti della Corte costituzionale e, quindi, ammettendo il decreto-legge soltanto per il procedimento elettorale e non per il nucleo costituito dalla formula elettorale e dal meccanismo di funzionamento della legge elettorale.

Abbiamo anche recepito in Costituzione i criteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo. Già esistono a livello di legge ordinaria e anche nell'interpretazione della Corte costituzionale, ma noi li abbiamo recepiti all'interno del dettato costituzionale con riguardo non soltanto all'attività del Governo, ma anche all'attività del Parlamento in sede di conversione. Abbiamo riconosciuto, peraltro, anche al Presidente della Repubblica, nella sua funzione di co-legislazione — non saprei bene come definirla — la possibilità, in caso di rinvio alle Camere del decreto-legge, di un'estensione dei tempi previsti per la conversione, proprio per garantire ulteriormente questa forma di garanzia e di controllo.

Parimenti abbiamo inserito un nuovo strumento per il voto a data certa che consenta al Governo, sui disegni di legge che ritiene essenziali ai fini della realizzazione del proprio programma di governo, di ottenere dal Parlamento un voto

entro 70 giorni, prorogabili in casi particolari. Sarà poi il Regolamento della Camera a disciplinare in modo più puntuale sia il requisito dell'omogeneità, sia i termini e i limiti di questo strumento.

Si tratta di uno strumento, a mio avviso prezioso, anche nell'ottica della riduzione del ricorso ai decreti-legge, proprio perché strumento alternativo. Ho letto che anche in sede di audizione sia il professor Caravita di Toritto, sia il professor Marini e altri si sono pronunciati positivamente rispetto all'introduzione di questo strumento, che era già stato suggerito e proposto sia dalla Commissione voluta dal Presidente Napolitano, sia dalla Commissione di esperti che era stata nominata dal Governo Letta ed è stato recepito nella nostra proposta di modifica costituzionale.

Si tratta, comunque, di uno strumento diverso rispetto al voto bloccato previsto nel sistema francese. Chi equipara i due strumenti, secondo me, non è del tutto corretto in questa analogia. Noi sappiamo che nel nostro sistema, innanzitutto, il Governo non può chiedere di votare in qualsiasi momento. C'è la possibilità di effettuare modifiche da parte del Parlamento e soprattutto c'è un voto articolo per articolo, non c'è un voto in blocco del provvedimento del tipo prendere o lasciare, come avviene, invece, nel sistema francese.

Per questo motivo io ritengo che, unitamente anche al fatto che, a differenza del decreto-legge, non si tratta di norme immediatamente efficaci, ma di norme prima sottoposte all'esame del Parlamento per eventuali modifiche da parte del Parlamento stesso, questo possa essere uno strumento prezioso alternativo al decreto-legge.

Ho cercato di essere breve, ma mi scuso se non ci sono riuscita più di tanto. Questa è una prima analisi del lavoro che è stato compiuto in questo anno e dell'impegno del Governo a cercare di utilizzare il decreto-legge soltanto nel rispetto dei vincoli posti dalla Costituzione.

PRESIDENTE. Grazie, ministro.

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

MARA MUCCI. Grazie, ministro, per il suo intervento, anche perché ci ha portato alcuni termini di paragone tra questo Governo e quelli precedenti. Per capire la situazione e averne contezza, avere dei termini di paragone è sempre importante.

A mio avviso, se posso farle alcuni appunti, andrebbe migliorata maggiormente la parte relativa ai termini che voi inserite di scadenza dei vari decreti attuativi di cui necessita un decreto per vedere effettivamente la luce. C'è ancora un rapporto di 115 a 92, più o meno al 50 per cento. Penso sia importante limare ancora di più questo rapporto, perché porre un termine significa anche dare un significato effettivamente di un arco temporale in cui voi volete ottenere un determinato risultato.

Lei ha portato alla luce anche un altro rapporto interessante, quello tra i decreti-legge e il numero di leggi approvate dal Parlamento. Lo scorso anno io feci per conto mio un'analisi per capire effettivamente lo stato del rapporto fra le leggi che vara il Parlamento e quelle di origine governativa. In questo rapporto sono comprese anche le ratifiche e le norme comunitarie. Secondo me, per avere veramente contezza delle norme di origine parlamentare andrebbe stralciato tutto ciò che è esterno. Questo per avere proprio contezza reale di quello che arriva dalle iniziative dei singoli parlamentari. Per me, infatti, questo è il dato più importante.

Al di là di dei compiti che abbiamo rispetto all'Europa e anche alle ratifiche di trattati internazionali, che chiaramente sono da esaminare, io per opera parlamentare considero quella che proviene da un'attività parlamentare che si effettua sia a livello di territorio, sia a livello di collaborazione con i vari interessi che ci sono nella collettività per portare avanti temi di cui necessita il Paese.

Lei anche ha detto, giustamente, che serve un impegno da parte nostra in fase

emendativa sui decreti. Anch'io ho notato che spesso si fanno centinaia e centinaia di emendamenti che molte volte esulano dal contesto del decreto-legge. Tuttavia, lei deve anche capire noi, perché questo è spesso e volentieri l'unico mezzo che abbiamo per portare avanti le nostre istanze, che creiamo *a latere* nella nostra attività parlamentare. Il veicolo del decreto-legge ci è necessario per poter inserire proprio il nostro lavoro e per poterlo vedere realizzato.

Lei ha parlato anche del voto a data certa dei disegni di legge governativi che sono stati inseriti nel progetto di riforma costituzionale. Questo, da una parte, vi consente di non abusare dello strumento del decreto-legge, anche perché ha dei limiti. Dall'altra parte, però, a mio avviso — mi dirà poi se sto dicendo qualcosa di scorretto dato che, essendo io in Commissione affari costituzionali da poco, ho potuto analizzare il disegno di legge del Governo in fase finale — sarebbe stato necessario anche porre un rapporto minimo di percentuale tra il lavoro di origine governativa, che può consistere anche in un disegno di legge governativo, e l'apporto del Parlamento e del parlamentare stesso, che può vedere comunque realizzati dei propri progetti di legge. È chiaro che non sarà uguale per tutti, perché siamo 630, più i senatori. Difficilmente ognuno di noi potrà vedere incardinata la propria proposta di legge. Secondo me, però, il rapporto fra i progetti di origine governativa e quelle di origine parlamentare va ancora migliorato.

ANDREA CECCONI. Ringrazio il ministro per la sua presenza a quest'audizione. Più che una domanda, io avrei una richiesta, anche se so già che non verrà mai accettata da questo, come non lo è stata da tutti gli altri precedenti Governi.

La sua esposizione di numeri, che ovviamente sono inopinabili, perché i numeri ci offrono una realtà, è, francamente, poco rincuorante. Dire che questo Governo ha soltanto 200 decreti attuativi all'interno dei decreti-legge che ha emanato e che il

precedente ne aveva 270 comunque non risolve il problema. Avere dei decreti attuativi all'interno del decreto-legge è un errore che non si deve commettere, perché decade immediatamente la questione dell'urgenza del decreto.

Se io ho un decreto attuativo che addirittura anche senza scadenza posso emanare quando voglio, è evidente che il decreto-legge perde completamente la sua urgenza. Questo ogni cittadino lo può notare. Basta andarsi a vedere i decreti-legge di venti o trent'anni fa varati da questo Parlamento: la differenza con i decreti-legge che arrivano oggi in Parlamento è abissale. Si parlava di decreti-legge di una pagina, di due o tre articoli, che puntavano proprio su un'emergenza. Sessanta giorni, per un piccolo decreto, erano sufficienti al Parlamento per analizzarlo, discuterlo, modificarlo e approvarlo con un percorso parlamentare adeguato.

Portare il dato per cui il rapporto fra leggi normali approvate dal Parlamento e decreti-legge si è invertito non è la rappresentazione della realtà oggettiva. Tutti siamo qui in Parlamento e sappiamo che la maggior parte dei progetti di legge che approviamo sono ratifiche internazionali o piccoli progetti di legge di pochi articoli rispetto a decreti che sono delle montagne al confronto. Tre articoli di una proposta di legge a confronto con un decreto-legge di 50-70 articoli fanno una bella differenza.

Quello che voglio evidenziare, però, dopo due anni da quando sono deputato — credo che questo lo notino tutti, però, anche se sono al loro primo incarico — è che ci si rende conto che il lavoro parlamentare in Commissione sulle proposte di legge permette di fare un'attività normativa valida per il Paese, in cui alcune proposte di legge vengono accantonate perché non condivise politicamente dalla maggioranza, ma anche dall'opposizione, e alcune proposte di legge vengono costruite, cambiate e modificate nel tempo affinché si abbia un'attività normativa e delle leggi efficaci per i nostri cittadini.

Questa situazione coi decreti-legge non si verifica mai e non si verificherà mai, neanche con la vostra modifica costituzionale delle leggi a data certa, perché settanta giorni su due rami del Parlamento — questo sarà spostato a un ramo solo eventualmente, con la vostra modifica costituzionale — sono troppo pochi. Noi lo vediamo e lo vedono i cittadini, perché spesso decreti-legge approvati vengono modificati da un successivo decreto-legge. In questa legislatura noi abbiamo affrontato il problema dell'ILVA cinque volte. Evidentemente un problema ce lo dobbiamo porre.

Vengo alla richiesta. Non è assolutamente intenzione del Movimento 5 Stelle dire che il Governo non debba fare attività normativa. Se c'è un'urgenza, vara il decreto-legge. Può varare tutti i disegni di legge che vuole, fossero anche uno al giorno. La verità, però, è che il Parlamento si deve riappropriare della possibilità di poter lavorare seriamente sulle leggi. Il Governo questo ce lo deve. Se ci costringe a lavorare su due decreti-legge e mezzo al mese — questi sono i numeri che lei ci ha portato — significa che il Parlamento lavora solo su quello e non ha tempo per affrontare l'attività normativa normale e portare le istanze dei cittadini, perché il parlamentare, che è sul territorio, prende le istanze del territorio per portarle in Parlamento per fare nel miglior modo possibile le leggi che i cittadini ci chiedono.

STEFANO QUARANTA. Anch'io vorrei ringraziare il ministro, perché ci ha fornito dei dati e ci ha tracciato un quadro della situazione. Tuttavia, la mia riflessione non voleva essere tanto sull'attività di questo Governo, quanto, più in generale, sullo strumento, per avere uno scambio di opinioni.

Io ho condiviso l'impostazione che è stata data e, in particolare, la riflessione sui provvedimenti attuativi previsti dai decreti-legge. Anche sulla base di questa inedita sintonia che ho trovato nel confronto di oggi mi permetto di fare alcune

osservazioni per capire il suo punto di vista.

In tema di necessità e urgenza, in particolare rispetto al ruolo del controllo di legittimità svolto dal Parlamento, in sede parlamentare noi abbiamo oggi strumenti diversi fra Camera e Senato. Alla Camera ci sono la questione pregiudiziale, il parere del Comitato per la legislazione e poi, ovviamente, l'obbligo per il Governo di motivare l'utilizzo del decreto. Al Senato, invece, la centralità attiene, più che altro, alla Commissione affari costituzionali. Occorre, quindi, una riflessione su questi due strumenti e su queste modalità diverse delle due Camere.

Un secondo ragionamento riguarda, invece, il fatto che, come si ricordava anche poco fa, su una serie di materie ci sono stati interventi successivi per decreto. Penso, per esempio, al tema dell'Expo di Milano. Occorre una riflessione sul fatto che su una stessa materia, sullo stesso tema, si possa sempre intervenire per decreti successivi e su che tipo di limiti siano ipotizzabili in questi casi.

Infine, l'ultima questione riguarda l'omogeneità, riferita però al ruolo che svolge il Presidente della Repubblica. Spesso noi sappiamo che arrivano leggi di conversione che sono prossime alla scadenza e che sono state ampiamente modificate. Da questo punto di vista spesso al Presidente della Repubblica non è consentito un controllo realmente approfondito sulla necessità e urgenza e nemmeno sulla correttezza delle coperture.

Legato a questo aspetto c'è stato anche un ragionamento che riguardava il rinvio parziale da parte del Presidente della Repubblica. In merito, naturalmente, ci sono opinioni differenti, perché c'è chi ha visto in questo un potere creativo e legislativo del Presidente della Repubblica e chi ci ha visto, invece, una risposta a questo problema. Su questo direi che occorra un'altra riflessione.

L'ultimissima questione è sul voto a data certa. Nessuno di noi penso contesti l'utilizzo di questo strumento. I problemi, secondo me, rimangono i suoi limiti di

utilizzo. Per esempio, il fatto che non sia previsto il numero di volte in cui il Governo può utilizzare questo strumento è, secondo me, un problema serio, che andrebbe affrontato.

DORINA BIANCHI. Vorrei ringraziare il ministro per essere stata puntuale e per aver riferito anche dei numeri che noi, come gruppo del Nuovo Centrodestra, abbiamo sempre sollecitato anche durante l'esame delle riforme costituzionali.

Noi siamo soddisfatti di aver appreso che il 67 per cento delle leggi che abbiamo portato avanti in questo anno siano di iniziativa parlamentare, ferma restando l'attuale realtà italiana.

Come abbiamo più volte detto anche durante le lunghe sedute di Commissione sulle riforme costituzionali, al contrario di quello che dicono i nostri colleghi, noi siamo convinti che il Governo debba avere un meccanismo che gli permetta di perseguire una strategia più efficace per mettere in pratica il proprio programma. Bisogna individuare uno strumento diverso dalla decretazione d'urgenza — su questo siamo perfettamente d'accordo — che sia un disegno di legge ordinario, ma che abbia una data certa e, quindi, una votazione sicura.

Tra l'altro, noi chiediamo anche ai colleghi di altri gruppi parlamentari di informarsi e di fare un confronto con quello che accade nelle altre democrazie parlamentari europee, dove oggettivamente l'attività legislativa del Governo è molto più forte rispetto a quella parlamentare. Se voi guardate bene, vedete che anche in Inghilterra, che è sicuramente un'importante democrazia parlamentare europea, ci sono stati anni in cui veramente si è sfiorato quasi il 100 per cento dell'attività legislativa che partiva dal programma del Governo e da progetti di legge di iniziativa governativa.

Vorrei porre soltanto una domanda sulla media dei tempi in cui le leggi parlamentari di iniziativa parlamentare vengono approvate in Parlamento.

MARILENA FABBRI. Mi scuso con la Ministra Boschi per il ritardo. Approfitto dell'occasione, come componente del Comitato per la legislazione, per fare alcune considerazioni.

Io ritengo personalmente positiva, qualora la riforma vada a buon fine costituzionale, la previsione dell'istituto del disegno di legge governativo a data certa, perché può ottemperare alle necessità di legiferare in tempi brevi senza produrre immediati effetti nell'ordinamento e, quindi, offrire la possibilità di fare una maggiore ponderazione rispetto al testo proposto dal Governo, che può essere implementato e arricchito dalla discussione parlamentare.

Sicuramente condivido anche le considerazioni che facevano i colleghi. La possibilità per i parlamentari di avere più spazio temporale all'interno del lavoro del Parlamento per introdurre proposte di legge d'iniziativa parlamentare sarebbe sicuramente auspicabile, così come potrebbe essere un buon utilizzo quello del disegno di legge governativo, magari su temi che rispondono di più agli interessi del Governo, in un percorso accelerato, ma più parlamentare.

La considerazione che volevo fare è, invece, più sulla tecnica legislativa. È vero che il decreto d'urgenza interviene principalmente per motivi straordinari e d'urgenza, ma abbiamo verificato proprio una scarsa attenzione alla qualità del provvedimento in determinate circostanze, probabilmente determinata anche dal fatto che sullo stesso provvedimento lavorano più ministeri, più soggetti. Molto spesso, quindi, si è verificato che, pur essendoci un'omogeneità della materia, le competenze sono plurali, ragion per cui non c'è sempre un coordinamento corretto anche nella costruzione del provvedimento.

Allo stesso modo, rilevo l'assenza delle relazioni tecniche di corredo previste dalla normativa e il fatto di non inserire correttamente la novellazione della normativa e di introdurre norme *ex novo* senza collegarsi alla normativa esistente e senza

chiarire se essa vada a integrare o a sostituire totalmente o parzialmente la normativa esistente medesima.

Molto spesso effettivamente c'è nei decreti-legge una scarsa attenzione proprio alla qualità legislativa. Penso al non riferirsi alla normativa esistente, andando a introdurre nuove norme all'interno dei decreti senza magari avere l'attenzione necessaria per novellare della normativa già esistente e, quindi, anche per mantenere in maniera compatta la legislazione per materia.

Di esempi ce ne sarebbero diversi. Io credo, però, che, pur essendo in questa fase, che probabilmente determina una particolare attività di iniziativa legislativa da parte del Governo, una maggiore attenzione proprio nella tecnica legislativa e nella formazione dei provvedimenti, oltre che un'effettiva presenza di urgenza e necessità nella proposta dei tempi, sia necessaria.

EMANUELE FIANO. Voglio ringraziare il Ministro Boschi per la relazione che qui ha reso, perché questa relazione offre, io credo, l'idea di un lavoro complesso che il Governo ha fatto in quest'anno, relativo, per l'aspetto che riguarda l'attuazione di cui ha parlato il ministro, non solo al lavoro di attuazione di ciò che era previsto nei decreti di questo Governo, ma anche a un lavoro doppio fatto per completare o per integrare l'attuazione del lavoro svolto dai due precedenti Governi e per implementare quello avviato dal Governo Renzi nel corso dell'ultimo anno.

È, secondo me, molto soddisfacente, e comunque dà nota di un andamento positivo la percentuale di leggi di conversione che abbiamo attuato in questo Parlamento. Ho sentito che anche altri colleghi hanno espresso una valutazione positiva sulle questioni di cui abbiamo parlato. Penso che non sfugga a nessuno che noi abbiamo avuto una stagione di fortissima proposta al Parlamento di riforme complesse, portate avanti non con lo strumento della decretazione d'urgenza, e contemporaneamente di molti passi del Go-

verno portati in Parlamento con la decretazione d'urgenza. C'è stato, quindi, un percorso di sinergia tra l'utilizzo dei vari strumenti legislativi a disposizione.

Condivido la nota che non solo il Ministro, ma anche altri colleghi hanno espresso circa la scelta che abbiamo messo nel testo costituzionale del voto a data certa. Io penso che sarà uno strumento utile e alternativo all'eventuale uso troppo frequente della decretazione d'urgenza.

Io penso, peraltro, che altri passi verranno se attueremo finalmente la riforma del Regolamento della Camera. Penso che sarebbe difficile immaginare un lavoro tanto intenso e complesso come quello che noi abbiamo fatto in questa legislatura, se non potessimo disporre dell'insieme degli strumenti che ci sono forniti e di quelli nuovi che ci fornirà la riforma della Costituzione.

Penso anche — ovviamente, questa è una valutazione politica — che una serie di risultati che stanno arrivando e che migliorano, anche se ancora in maniera tenue, qualche prospettiva che questo Paese ha in diversi campi per l'avvio di quest'anno e per i futuri dipenda anche dal fatto che si debba sempre attuare una regia sapiente dell'uso dei diversi strumenti legislativi.

Non c'è dubbio che, in alcuni casi, la strumentazione che permette percorsi più rapidi, pur nella costante necessità di salvaguardare lo spazio parlamentare della discussione, sia utile. Credo che non sfugga a nessuno che il fatto che questa Commissione per prima e l'Aula poi abbiano sancito di mantenere tutto nel percorso parlamentare, non attuando la richiesta, che pure era del Governo, del voto bloccato, significhi che noi abbiamo a cuore sia lo spazio parlamentare, sia l'efficienza degli strumenti legislativi che sono a disposizione della proposta del Governo.

TERESA PICCIONE. Faccio una prima considerazione di tipo politico. Io credo che il ricorso alla decretazione d'urgenza di questo Governo e di quelli che l'hanno preceduto, sia quello di Letta, sia quello di

Monti, si inserisca in un contesto di difficoltà del Paese. Secondo me, giustamente l'utilizzo di uno strumento che potrebbe essere di fatto eccezionale viene giustificato dall'urgenza degli stessi provvedimenti da adottare per rispondere a una situazione di crisi.

Io considero utile la scelta della decretazione anche da parte dell'attuale Governo, per quanto sia una fautrice della pratica parlamentare, dato che c'era bisogno di mettere a fuoco determinati obiettivi. In questo senso la decretazione d'urgenza ci è venuta incontro.

Credo, comunque, che nella dinamica del rapporto Governo-Parlamento si possa immaginare che, nel prosieguo della legislatura, se l'assetto si manterrà stabile e politicamente solido, si potrà immaginare uno spazio maggiore nell'affrontare anche da parte del Governo, con la presentazione di disegni di legge, una serie di altre materie che, a primo acchito — condivido questo — sono state affrontate giustamente in via d'urgenza.

Anch'io ho apprezzato molto l'introduzione del voto a data certa in Costituzione, soprattutto grazie alla disponibilità del Governo, che ha accettato le proposte che lo riconducevano all'esame parlamentare delle Commissioni e della sede referente. Credo che questo sia, come rilevato da tutti, uno strumento che sarà di grande utilità per limitare la decretazione d'urgenza e, come diceva la Ministra, per non creare quei vincoli giuridici che il decreto-legge comporta immediatamente. Esso riduce, naturalmente, lo spazio del cambiamento, anche involontariamente, perché è chiaro che poi cambiarlo in questi sessanta giorni diventa molto impegnativo.

Io credo che il nostro sia un rapporto proficuo e utile alla crescita del Paese e che l'uso di entrambi gli strumenti sarà utile, quando avremo modo di realizzare il cambiamento costituzionale, ma anche adesso.

Io ho apprezzato, per esempio, che sulla scuola si scegliesse la via del disegno di legge, senza per questo precludersi la necessità eventuale di agire con lo stru-

mento del decreto, perché penso ci sia bisogno di un momento di attenzione e di riflessione maggiore, dato che il tema riguarda le risorse umane, ma investe anche il settore ordinamentale e quello organizzativo della scuola. Si tratta di una grande riforma.

Da questo punto di vista io credo che il nostro lavoro possa essere sicuramente un buonissimo inizio, anzi una prosecuzione di un rapporto che fa bene al Parlamento, al Governo e all'Italia.

PRESIDENTE. Non essendoci altre richieste di interventi, mi permetto di fare soltanto un'osservazione, prima di dare la parola al Ministro per la sua replica.

Il tema della decretazione d'urgenza diventa ancor più delicato proprio per l'introduzione del voto a data certa. Se nella riforma costituzionale abbiamo introdotto questo strumento fluidificante dei percorsi legislativi, di cui non bisogna ovviamente abusare, probabilmente una riflessione su questo punto va fatta.

Noi abbiamo cercato di fare quello che si poteva fare. I decreti-legge devono diventare uno strumento ancora più cauto da scegliere, perché il rischio che si corre — ce lo siamo detto tante volte, anche nel corso dei bei lavori d'esame della riforma costituzionale — è che il Governo, l'Esecutivo, prenda le redini della democrazia parlamentare. Questo è un problema di cui dobbiamo farci carico.

È vero, c'è una necessità di leggi più rapide, più efficaci, più pronte, ma non dimentichiamo che l'impianto della nostra democrazia deve vedere sempre e necessariamente il Parlamento al centro del dibattito. La contemporanea presenza del voto a data certa e della decretazione d'urgenza, a mio avviso, per come è stata impostata la riforma costituzionale, credo veda il voto a data certa in qualche maniera privilegiato. Esso garantisce, infatti, un percorso parlamentare, sia pure in tempi più ristretti, più vero — passatemi questo termine improprio, ma ci siamo capiti — con la necessità di relegare, nel senso migliore del termine, i decreti-legge

in uno spazio davvero tassativo dal punto di vista dei presupposti. Occorreranno a tal fine la buona volontà dei Governi, la grande e alta sorveglianza del Presidente della Repubblica e soprattutto il buon-senso, che deve consentire al Parlamento di mantenere le sue prerogative.

Io non sono appassionato di numeri. Ci ha già detto il Ministro chi ha usato di più il decreto-legge e chi meno. Questo non è neanche tanto un problema di numeri, Ministro. Io credo che il problema sia di che tipo di provvedimenti sono stati « fatti passare » nelle forme della decretazione d'urgenza. Io posso farne venti buoni o posso farne tre, ma magari si tratta di tre provvedimenti che non avevano neanche una lontana somiglianza con i presupposti dell'articolo 77 della Costituzione.

Io credo, quindi, che ci siano i presupposti per una maggiore severità nel ricorso a questo tipo di procedura, di cui — parliamoci chiaro, questo è il mio parere — si è abusato, negli ultimi anni, scambiandolo come un modo più veloce di raggiungere gli obiettivi, anziché come uno strumento eccezionale per non seguire il percorso ordinario.

Occorre la buona volontà di tutti. A me sembra che, se questa indagine conoscitiva ha un'utilità, sia proprio quella di aver messo a fuoco talune caratteristiche che, invece, a mio avviso, senza uno sforzo di approfondimento, correvano il rischio di essere date per scontate o, peggio, di essere ignorate.

Do la parola al Ministro Boschi per la replica.

MARIA ELENA BOSCHI, Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento. Grazie. Cercherò di essere breve nella replica, perché l'orario fa diminuire fisiologicamente il numero dei membri della Commissione presenti. Mi dispiace che anche alcuni che hanno posto le domande non ci siano. Comunque, resterà tutto agli atti e, quindi, eventualmente potranno leggere le risposte fornite.

Comincerei dalla fine, cioè dalle riflessioni a cui ci conducevano il presidente,

ma anche gli ultimi interventi degli onorevoli Piccione, Fiano e Fabbri rispetto al ricorso al decreto-legge come scelta del Governo.

Ribadisco che noi sappiamo benissimo che, nel momento in cui il Governo fa questa scelta, pone tutta la responsabilità che l'individuazione dello strumento della decretazione d'urgenza richiede anche rispetto ai vincoli e ai criteri che la Costituzione impone. Sappiamo anche perfettamente che un ulteriore vaglio in merito al rispetto di questi vincoli che la Costituzione ci impone viene effettuato dal Presidente della Repubblica già nella fase in cui decide di firmare o meno il decreto-legge.

Il nostro ordinamento, quindi, prevede che non sia soltanto il Governo ad assumersi questa responsabilità, ma che ci sia anche un'assunzione di responsabilità da parte di un organo distinto e terzo, di garanzia. È capitato, purtroppo, lo sappiamo, che in alcuni casi, peraltro molto limitati, la Corte costituzionale sia poi tornata su queste scelte e abbia rivisto la legittimità del ricorso al decreto-legge. Devo dire, però, che si è trattato effettivamente di episodi sporadici.

Sicuramente il Governo deve porre particolare attenzione a questa scelta e lo deve fare tenendo conto anche delle condizioni economiche, sociali e politiche che sussistono in alcuni specifici momenti e che richiedono di intervenire in maniera più rapida, più efficace, o di periodi di maggiore stabilità nell'attività del Governo e, quindi, di continuità dell'operato e di capacità di programmazione anche nei mesi e negli anni successivi, che consentono la scelta di strumenti differenti.

Questo, ovviamente, riguarda anche, per esempio, la richiesta che è stata posta da alcuni deputati legata al fatto che più volte si torni su uno stesso argomento utilizzando il decreto-legge. Venivano citati i casi di ILVA, Expo o altri. In alcuni casi, a mio avviso, questo dipende anche da un problema che stiamo cercando di superare attraverso la riforma costituzionale e la riforma della legge elettorale, che

è quello di favorire condizioni di maggiore stabilità ai Governi in carica. Talvolta si interviene più volte a stretto giro perché cambiano i Governi nel frattempo e, quindi, magari cambiano le scelte, le sensibilità politiche e le condizioni.

Oltre a questo, talvolta è proprio l'argomento in sé che lo richiede. Io credo che, da questo punto di vista, sia il caso dell'ILVA, sia il caso di Expo siano abbastanza esemplificativi. Tali argomenti possono portare, anche a distanza di pochi mesi, all'emergere di nuove necessità e, quindi, all'urgenza di intervenire per salvaguardare magari posti di lavoro o per garantire che possa andare a compimento il cantiere, nel caso di Expo.

Chiaramente, c'è una responsabilità politica del Governo rispetto alla capacità di programmare la propria attività. Da questo punto di vista si può sempre migliorare, ovviamente. Noi facciamo anche autocritica, come Governo. Talvolta, però, è vero che emergono, soprattutto rispetto a realtà aziendali, delle esigenze nel tempo che non erano preventivabili.

Al di là dell'assunzione di responsabilità del Governo e al di là, ovviamente, anche di un vaglio da parte del Presidente della Repubblica, c'è sicuramente nel progetto di riforma costituzionale — lo ricordavo prima — il tentativo di individuare dei limiti più puntuali ai decreti-legge, proprio per cercare di superare anche il rischio che essi siano utilizzati in modo improprio e spesso anche con contenuti eterogenei.

C'è poi anche una valutazione in Parlamento rispetto alla legittimità costituzionale di provvedimenti che vengono posti e presentati dal Governo, che anche in Senato comunque possono avere un passaggio relativo a tutta l'Assemblea e, quindi, non soltanto qui alla Camera.

Io credo che, a onor del vero — veniva posto dall'onorevole Quaranta il tema delle coperture dei decreti-legge — anche le Commissioni bilancio di Camera e Senato obiettivamente facciano un lavoro molto accurato e rigoroso anche rispetto alle coperture. Difficilmente il Presidente

della Repubblica si trova in situazioni di difficoltà rispetto al tema delle coperture, perché, oltre alla valutazione del Governo, chiaramente severa, le Commissioni bilancio svolgono un lavoro molto attento e oggettivo, almeno rispetto all'esperienza che io ho potuto maturare in quest'anno, sia alla Camera, sia al Senato.

Rispetto al tema, fermo restando che, ovviamente, il Presidente della Repubblica ha la possibilità, se ha dei dubbi, di rinviare il disegno di legge alle Camere; proprio per questo nella riforma costituzionale abbiamo previsto anche la possibilità di estendere il periodo della conversione in legge del decreto, ossia proprio per consentire al Presidente della Repubblica di esercitare in modo meno vincolato dai tempi e, quindi, dall'eventuale decadenza degli effetti del decreto-legge questa sua prerogativa.

Anche per quanto riguarda la fase emendativa della conversione dei decreti in ambito parlamentare sicuramente si può fare ancora di più. Per questo motivo la Giunta del Regolamento, in entrambi i rami del Parlamento, sta lavorando.

A mio avviso, soprattutto nell'ultimo periodo, c'è comunque un vaglio piuttosto stringente anche rispetto all'ammissibilità degli emendamenti, in modo particolare qui alla Camera. Lo dico non perché siamo alla Camera, ma semplicemente perché ci sono Regolamenti diversi e, quindi, qui l'attenzione è ancora maggiore.

Ciononostante, possiamo fare ancora di più, ed è per questo che nella riforma costituzionale il richiamo all'omogeneità è stato esteso anche alla sede della conversione e non limitato soltanto alla fase iniziale del Governo.

Purtroppo, io non sono in grado di rispondere alla domanda dell'onorevole Bianchi, che è molto interessante, rispetto ai tempi che servono per approvare una legge che non sia d'iniziativa governativa. Su questo tema mi riservo magari di fornire una risposta dopo che avrò esaminato i dati forniti da Camera e Senato. Gli altri dati che ho fornito, anche quelli sul rapporto tra provvedimenti di inizia-

tiva governativa e di iniziativa parlamentare, si basano su dati pubblici che Camera e Senato mettono a disposizione. Magari possiamo fare un calcolo e rispondere in un secondo momento.

È ovvio che il tema della durata dell'approvazione di una legge ordinaria che non sia di conversione di un decreto-legge è uno dei problemi principali del nostro sistema, che ci ha portato a presentare una riforma costituzionale, che è stata già votata sia dal Senato, sia dalla Camera, che cerca di superare il bicameralismo perfetto.

Noi abbiamo parlato in modo puntuale del decreto-legge e dei disegni di legge a data certa, ma uno dei punti che dovrebbero rendere più efficiente il sistema e, quindi, ancora più straordinario il ricorso a decreti-legge è proprio il superamento del bicameralismo perfetto in sé, che è il cuore della riforma costituzionale che noi abbiamo presentato. Il fatto che il Senato abbia dei tempi stabiliti entro cui proporre le eventuali modifiche al testo votato dalla Camera e che la Camera abbia la parola definitiva rispetto ai disegni di legge dovrebbe garantire già di per sé una maggiore efficienza del sistema e riportarci, in effetti, in linea con i tempi previsti ordinariamente negli altri ordinamenti europei, rispetto ai quali per noi i tempi sono molto più lunghi.

Chiudo con un'ultima annotazione. Rispetto al voto a data certa sicuramente i Regolamenti parlamentari potranno individuare dei limiti per quanto riguarda i termini e anche eventualmente il numero e il rapporto tra il voto a data certa e le altre iniziative legislative. Questo approfondimento è rimesso ai Regolamenti parlamentari.

Ci tengo comunque a sottolineare che il Governo chiede al Parlamento che si deliberi entro settanta giorni e che, quindi, ci sia questo procedimento speciale. È il Parlamento che poi decide se acconsentire o meno, ma non è detto che il disegno di legge sia di iniziativa governativa. Non è escluso che il Governo, possa anche sce-

gliere di chiedere questo tipo di procedimento per proposte di iniziativa parlamentare.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro. Sottolineo l'impegno del ministro, che ci ha consentito di chiudere queste audizioni nonostante la situazione non fosse di ordinarietà rispetto all'impegno della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 16 giugno 2015.*