

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVI
n. 2

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI,
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: **SISTO**)

SU

**TUTTI GLI ASPETTI RELATIVI AL FENOMENO
DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA**

Presentata alla Presidenza il 21 luglio 2015

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 15 luglio 2015,
a conclusione di una procedura di esame svolta
ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento.*

INDICE

| | <i>Pag.</i> |
|---|-------------|
| <i>Premessa</i> | 5 |
| 1. Introduzione alla relazione | 7 |
| 2. La « fisiologia » dell’istituto nella Costituzione e nella attività delle prime legislature repubblicane | 10 |
| 3. Il fenomeno dell’abuso della decretazione d’urgenza: dimensione del fenomeno e dati di tendenza | 12 |
| 3.1 Profilo diacronico del numero dei decreti-legge | 12 |
| 3.2 L’incidenza dei decreti-legge sul totale delle leggi | 14 |
| 3.3 La dimensione dell’attività emendativa e le disposizioni aggiunte in sede di conversione | 15 |
| 3.4 Il numero di deleghe legislative disposte o prorogate con decreto-legge o con legge di conversione | 16 |
| 3.5 I provvedimenti attuativi previsti dai decreti-legge | 17 |
| 3.6 Il fenomeno della reiterazione | 19 |
| 3.7 Il numero di decreti-legge convertiti con voto di fiducia | 20 |
| 3.8 La presentazione di maxiemendamenti per la conversione dei decreti-legge | 21 |
| 3.9 Il fenomeno del cosiddetto « bicameralismo alternato » ... | 21 |
| 3.10 L’innesto dei contenuti di decreti-legge sul testo di altri decreti in corso di conversione | 22 |
| 3.11 I tempi di adozione dei decreti-legge | 23 |
| 3.12 L’adozione di decreti-legge nel periodo di scioglimento delle Camere | 25 |
| 4. Le principali cause del fenomeno | 27 |
| 4.1 La difficoltà del sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948 di rispondere tempestivamente alle domande di regolazione provenienti da una società in continua trasformazione | 27 |
| 4.2 La « lentezza » del Parlamento e l’assenza in via generale di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo | 27 |
| 4.3 La scarsa coesione delle maggioranze di governo | 28 |
| 4.4 La crisi della legge, intesa come progressiva incapacità dell’ordinamento di mantenere un assetto stabile e coerente | 29 |
| 5. Le principali conseguenze del fenomeno | 30 |

| | Pag. |
|---|------|
| 5.1 Gli effetti sul funzionamento del sistema democratico e sui suoi equilibri | 30 |
| 5.2 Gli effetti sulla forma di governo | 31 |
| 5.3 Gli effetti sul funzionamento del procedimento legislativo | 33 |
| 5.4 Le ripercussioni sugli assetti regolativi nei diversi settori a danno dei singoli, delle imprese, delle pubbliche amministrazioni | 35 |
| 6. Le « reazioni » all'abuso della decretazione d'urgenza | 36 |
| 6.1 La Corte costituzionale | 36 |
| 6.2 Il Presidente della Repubblica | 39 |
| 6.3 Il Parlamento | 43 |
| 7. Conclusioni | 48 |
| Appendice | 51 |
| Tabelle | 52 |
| Tab. n. 1: Profilo diacronico del numero dei decreti-legge | 52 |
| Tab. n. 2: L'incidenza delle leggi di conversione sulla produzione legislativa | 53 |
| Tab. n. 3: Gli spazi legislativi | 54 |
| Tab. n. 4: I tempi di adozione dei decreti-legge nell'esperienza dei governi più recenti | 55 |
| Tab. n. 5: Decreti-legge emanati nei periodi di scioglimento delle Camere | 56 |
| Dati e statistiche | 57 |
| Questioni di fiducia poste su decreti-legge | 57 |
| Quadro riepilogativo dei decreti-legge su cui è stata posta la questione di fiducia da parte del Governo a partire dalla VIII legislatura | 58 |
| Elenco dei decreti-legge su cui è stata posta la questione di fiducia da parte del Governo a partire dalla VIII legislatura | 59 |
| Bibliografia | 108 |
| Legislazione comparata | 168 |
| Albania | 168 |
| Danimarca | 168 |
| Estonia | 168 |
| Grecia | 168 |
| Islanda | 169 |
| Portogallo | 169 |
| Romania | 169 |
| Spagna | 169 |

| | <i>Pag.</i> |
|--|-------------|
| Resoconti sommari del dibattito in I Commissione | 171 |
| Resoconti stenografici delle audizioni svolte e memorie depositate nell'ambito dell'indagine conoscitiva | 190 |
| Resoconto stenografico della seduta del 19 giugno 2014: | |
| audizione di esperti | 191 |
| Memoria depositata dal prof. Gaetano AZZARITI | 220 |
| Memoria depositata dal prof. Alfonso CELOTTO | 226 |
| Memoria depositata dal prof. Antonio D'ANDREA | 237 |
| Memoria depositata dal prof. Claudio DE FIORES | 244 |
| Memoria depositata dal prof. Francesco Saverio MARINI .. | 253 |
| Memoria depositata dal prof. Giulio SALERNO | 260 |
| Memoria depositata dal prof. Gino SCACCIA | 264 |
| Memoria depositata dal prof. Mauro VOLPI | 290 |
| Resoconto stenografico della seduta dell'11 marzo 2015: | |
| audizione di esperti | 297 |
| Memoria depositata dalla prof.ssa Ginevra CERRINA FERONI | 311 |
| Resoconto stenografico della seduta del 18 marzo 2015: | |
| audizione del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena BOSCHI | 318 |

PREMESSA

La Conferenza dei Presidenti di gruppo, nella riunione del 9 gennaio 2014, ha convenuto di chiedere alla Commissione Affari costituzionali di predisporre una relazione all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.

La Commissione Affari costituzionali ha avviato i suoi lavori per la predisposizione della relazione nella seduta del 27 marzo 2014, con l'intervento introduttivo del Presidente, on. Francesco Paolo Sisto.

Nella seduta del 3 giugno 2014 la Commissione ha deliberato, nell'ambito del lavoro istruttorio sulla relazione, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva. Il termine per la conclusione dell'indagine, inizialmente fissato per la fine del mese di giugno 2014, è stato prorogato una prima volta al 30 settembre 2014 e successivamente al 31 marzo 2015.

Nelle sedute del 19 giugno 2014 e dell'11 marzo 2015 la Commissione ha proceduto all'audizione di esperti della materia.

In particolare, nella seduta del 19 giugno 2014 sono stati ascoltati: Gaetano Azzariti, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma; Beniamino Caravita di Toritto, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma; Alfonso Celotto, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre; Antonio D'Andrea, professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Brescia; Claudio De Fiores, professore straordinario di diritto costituzionale presso la II Università di Napoli; Giovanni Guzzetta, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma; Francesco Saverio Marini, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma; Giulio Salerno, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata; Gino Scaccia, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo; Mauro Volpi, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia.

Nella seduta dell'11 marzo 2015 la Commissione ha proceduto all'audizione dei seguenti esperti: Ginevra Cerrina Feroni, professore ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze; Nicola Lupo, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma; Antonio Felice Uricchio, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Bari.

Infine, a conclusione dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 marzo 2015 ha avuto luogo l'audizione della Ministra per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi.

La Commissione ha proseguito i suoi lavori nelle sedute del 25, 26 e 31 marzo e 1° aprile 2015 e ha approvato la relazione in data 15 luglio 2015. La relazione si articola in una parte introduttiva e in una serie di capitoli in cui viene illustrata la «fisiologia» dell'istituto della decretazione d'urgenza nella Costituzione e nell'attività delle prime legislature repubblicane; di seguito viene analizzato il fenomeno dell'abuso dell'istituto, le sue principali cause, le principali conseguenze e le reazioni al dilagare del fenomeno. La relazione contiene, infine, alcune considerazioni conclusive. Nell'appendice sono riportati dati statistici e documentali, una ampia bibliografia, una scheda di diritto comparato, i resoconti del dibattito svolto in Commissione, gli stenografici delle audizioni svolte e le memorie depositate. I dati citati nella relazione e le statistiche e i documenti riportati in appendice sono aggiornati al 31 marzo 2015.

1. INTRODUZIONE ALLA RELAZIONE

La I Commissione è stata chiamata dalla Conferenza dei presidenti di gruppo a riferire all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza. Una relazione, come sottolineato dal Presidente della I Commissione, Francesco Paolo Sisto, nel suo intervento introduttivo del 27 marzo 2014, che riguarda « l'insieme delle questioni politiche, costituzionali e tecniche relative all'esercizio della potestà normativa primaria in una società complessa come l'attuale e che rappresenta uno dei temi più rilevanti per lo sviluppo ordinato di una democrazia moderna ».

L'attualità del tema, per la Camera dei deputati e per tutto l'assetto istituzionale della Repubblica italiana, nasce dal massiccio ricorso allo strumento del decreto-legge, che anche nel primo anno della legislatura attuale ha raggiunto un livello particolarmente elevato: il dato percentuale delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate (con esclusione delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali) riferito a quel periodo è stato infatti pari al 60 per cento. Una situazione che ha spinto la Presidente della Camera dei deputati, Laura Boldrini, a manifestare le proprie preoccupazioni sia all'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Enrico Letta, in una lettera del 31 gennaio 2014 sia al Presidente del Consiglio in carica, Matteo Renzi, in lettera del 14 ottobre 2014.

La Presidente della Camera esprimeva la sua « forte preoccupazione istituzionale derivante dalle oggettive difficoltà — se non impossibilità — di organizzare i lavori della Camera dei deputati a causa del ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto-legge da parte del Governo ». E aggiungeva: « È noto che tale situazione, unita al carattere spesso eter-

ogeneo del contenuto dei decreti, genera tensioni nel rapporto tra maggioranza e gruppi di opposizione; essa incide anche [...] molto negativamente sull'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari, rendendo di fatto assai difficile una razionale programmazione dei lavori stessi ».

Il problema posto dalla Presidente della Camera non è nuovo nel quadro istituzionale repubblicano se già nella VII legislatura il Presidente della Camera, Pietro Ingrao, nella seduta del 13 gennaio 1977, nel ricordare il numero di disegni di legge di conversione all'esame del Parlamento, informava l'Assemblea di aver richiamato l'attenzione del Presidente del Consiglio sul problema. Il Presidente della Camera osservava che in alcuni casi « non sembrava emergere in modo netto [...] quella immediata operatività di effetti che è nella logica del decreto-legge ». E nella seduta del 25 luglio 1977 specificava che il senso del suo intervento era « non già di sindicare nel merito le scelte governative, cosa che non spetta in alcun modo al Presidente della Camera [...] ma di richiamare l'attenzione [...] sull'incidenza che il numero divenuto così grande dei decreti-legge ha sulla programmazione dei lavori parlamentari, cioè su un diritto e un potere autonomo del Parlamento ».

In seguito all'intervento del Presidente della Camera, l'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Giulio Andreotti, sentì il dovere di emanare una circolare, rivolta a tutti i ministri, in cui si avvertiva testualmente che « la Presidenza del Consiglio non potrebbe ulteriormente accogliere proposte di decreti-legge non legate strettamente a materie imprevedibili o da catenaccio » e questo per « un doveroso autolimito nei confronti del Parlamento ».

La questione dell'incidenza dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge sui lavori delle Assemblee parlamentari si lega a quella dell'uso dello strumento dei decreti-legge in modo non

conforme alla lettera dell'articolo 77 della Costituzione. Si tratta di un dibattito che ha interessato molte legislature repubblicane.

È però da tenere presente che dalla I alla IV legislatura l'uso del decreto-legge si è mantenuto nell'alveo dettato dalla Costituzione ed è stato — si potrebbe dire di conseguenza — anche « contenuto » sotto il profilo numerico. Ad esempio, vi fu un solo caso di reiterazione: il decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1351, in materia di prelievi nel settore agricolo, che reiterava le disposizioni del decreto-legge 29 ottobre 1964, n. 1014. Ma proprio questo caso aiuta a comprendere come ci si muovesse all'interno del dettato costituzionale. Nella seduta del 18 febbraio 1965 veniva infatti presentata una questione pregiudiziale, fondata proprio sulla non conformità al dettato costituzionale della reiterazione dei provvedimenti d'urgenza. Il Ministro senza portafoglio con delega ai rapporti con il Parlamento, Giovanni Battista Scaglia, nell'evidenziare l'eccezionalità del provvedimento — che reiterava un decreto non convertito solo a causa dell'impeditimento dovuto al protrarsi delle sedute del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica — osservava che « nessuno ha diritto di pensare che si voglia instaurare una prassi o che l'iniziativa possa costituire un precedente ».

La situazione inizia a mutare, per alcuni aspetti, a partire dalla V legislatura, nella quale si verifica il primo vero caso di reiterazione (il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, il cosiddetto « decretone Colombo » concernente provvedimenti per la ripresa economica, un provvedimento *omnibus* di 65 articoli), e ha inizio quella prassi tesa a trasformare nei fatti la decretazione d'urgenza in una « iniziativa legislativa rinforzata », come già la definiva Alberto Predieri nel 1973 (v. bibliografia in Appendice), e anche in uno strumento per l'attuazione del programma di governo. Di conseguenza si registra un aumento costante del numero di decreti-legge, stabilmente superiori a 100 per legislatura.

L'attenzione del Parlamento verso il problema si è mantenuta sempre costante, ad iniziare dai numerosi interventi dei Presidenti della Camera nei confronti del Governo. Oltre ai già citati interventi del Presidente Pietro Ingrao, giova ricordare gli interventi in Assemblea della Presidente Nilde Iotti del 4 settembre 1984 sulla reiterazione dei decreti-legge e del 18 marzo 1987 sulla decretazione d'urgenza in periodo di crisi di governo.

Con l'esplosione del problema della decretazione d'urgenza, l'attenzione della Camera si è concentrata sulle necessarie misure di modifica al Regolamento. Nel 1981 viene così introdotto l'articolo 96-bis, volto a definire da una parte procedure di garanzia dei tempi di esame del provvedimento, dall'altra procedure di valutazione, da parte prima della Commissione Affari costituzionali e poi dell'Assemblea, della sussistenza dei requisiti di costituzionalità.

Il tema della decretazione d'urgenza rimase, anche dopo tale riforma, di viva attualità, tanto che la I Commissione della Camera nella IX legislatura affrontò il problema tra il 6 ottobre e il 17 novembre 1983, con un dibattito seguito alle comunicazioni del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Oscar Mammì. Nella sua relazione introduttiva, nella seduta del 6 ottobre 1983, il Presidente della I Commissione, Silvano Labriola, affermava che il fine dei lavori della Commissione era quello « di dare un contributo per correggere una prassi che non può non allarmare seriamente la Commissione stessa ed il Parlamento nel suo complesso ». Con l'auspicio di una collaborazione del Governo « per giungere a un corretto uso dei poteri previsti dall'articolo 77 della Costituzione; e che si possano, altresì, individuare le modifiche costituzionali, legislative e regolamentari idonee a sciogliere quei nodi che sono oggi all'attenzione non solo del Parlamento, che si trova nell'impossibilità di dare un assetto ordinato e compiuto alla propria attività legislativa, ma anche del Governo, che è interessato a una produzione normativa organica, nonché della collettività nel suo insieme e dei

singoli cittadini, che versano in una situazione di grave disagio di fronte ad una produzione normativa frammentaria, disorganica e, troppo spesso, anche precaria ». Il dibattito non si concluse con delle relazioni o con delle iniziative legislative che invece erano state auspicate.

La 1^a Commissione del Senato nella IX legislatura affrontò il problema della decretazione d'urgenza tra il 19 marzo e il 17 luglio 1985 con un ampio dibattito che, però, anche in questa occasione non sfociò in iniziative specifiche.

Ci sono stati poi diversi tentativi di regolamentazione del fenomeno della decretazione d'urgenza sul piano normativo, che hanno portato come risultato la disciplina dettata dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tale articolo, in particolare, prevede dei limiti all'uso dello strumento del decreto-legge da parte del Governo: non si possono conferire deleghe legislative, né provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione né rinnovare le disposizioni di decreti-legge non convertiti in legge per il voto negativo di una delle due Camere. Inoltre, viene sancito il principio della specificità e omogeneità del contenuto del decreto-legge. Le disposizioni della legge n. 400 del 1988, come si vedrà più avanti, se hanno inciso in senso ristrettivo sui criteri di ammissibilità degli emendamenti adottati alla Camera non hanno, peraltro, ottenuto effetti risolutivi.

La rilevanza del problema della decretazione d'urgenza si è mantenuta costante, anche dopo l'approvazione di una legge elettorale di tipo maggioritario nel 1993. E costante è rimasta l'attenzione del Parlamento che ha più volte convocato sul tema i rappresentanti del Governo. Nella XII legislatura, la 1^a Commissione del Senato, nella seduta del 3 agosto 1994, ha ascoltato in audizione l'allora Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, mentre presso la I Commissione della Camera, nelle sedute del 6 e 12 ottobre 1994, ha avuto luogo l'audizione dell'allora Ministro per i rapporti con il Parlamento, Giuliano Ferrara.

Nella XIII legislatura la Camera pone mano all'articolo 96-bis, che viene modificato in quanto ritenuto non idoneo a contenere e disciplinare adeguatamente il fenomeno. Nel contempo viene istituito il Comitato per la legislazione, cui sono attribuite — come si vedrà oltre — specifiche funzioni in ordine alla verifica sui caratteri di specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge e che peraltro ha svolto ripetutamente attività conoscitive e di monitoraggio del fenomeno. Inoltre, con la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, viene reso più stringente il criterio di ammissibilità degli emendamenti, collegato non solo alla materia, ma anche alla stretta attinenza con l'oggetto proprio delle disposizioni contenute nel decreto.

Nel medesimo periodo non può non essere sottolineato un orientamento decisivo della Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 360 del 1996, ha sancito l'illegittimità della reiterazione — già messa in dubbio nella sentenza n. 302 del 1988 —, determinando la fine dell'uso di questo strumento, a parte alcune eccezioni (v. *infra*, ad esempio, i cosiddetti decreti-legge « salva-Roma »).

Nella XVI legislatura, le due Commissioni Affari costituzionali hanno svolto, nelle sedute del 24 settembre e 30 ottobre 2008, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito, vertente sulle linee programmatiche, ma che ha interessato in parte rilevante la decretazione d'urgenza. Infine, in questa legislatura la 1^a Commissione del Senato ha svolto l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento del Governo Letta, Dario Franceschini.

Ed è da sottolineare come nella legislatura corrente si sia posta particolare attenzione a un fenomeno, come la decretazione d'urgenza, che assorbe ancora una parte preponderante dell'attività legislativa. Sono da evidenziare, infatti, da un lato il processo in atto di riforma dei regolamenti parlamentari e dall'altra il processo di revisione della parte II della Costituzione. Come si vedrà nel dettaglio più avanti, nel novellato articolo 77 sono

limitate le materie sulle quali il Governo può intervenire con lo strumento del decreto-legge, mentre viene stabilita, con la modifica dell'articolo 72, una corsia preferenziale con voto a data certa per i provvedimenti ritenuti essenziali dal Governo per l'attuazione del proprio programma.

In questo quadro generale si inseriscono l'iniziativa della Conferenza dei presidenti di gruppo e il lavoro svolto della I Commissione, che ha avuto come risultato questa relazione la quale, nella storia parlamentare italiana, è la prima sul tema della decretazione d'urgenza ad essere presentata all'Assemblea.

2. LA « FISIOLOGIA » DELL'ISTITUTO NELLA COSTITUZIONE E NELLA ATTIVITÀ DELLE PRIME LEGISLATURE REPUBBLICANE

L'atteggiamento dell'Assemblea costituente nei confronti dell'istituto del decreto-legge e, più in generale, nei confronti della decretazione legislativa d'urgenza, fu ispirato ad una grande diffidenza. Tale diffidenza trovava fondamento nell'uso che del decreto-legge fu fatto sia nel periodo statutario — dove si raggiunse l'apice di 1043 decreti emanati nel 1919 — sia sotto il regime fascista che, seppur in misura inferiore rispetto alla predetta fase statutaria, finì ugualmente per ricorrere abitualmente a tale strumento (350 decreti solo nell'anno 1938).

All'interno della seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente si giunse, quindi, ad approvare all'unanimità la proposta dell'onorevole Bulloni la quale affermava a chiare lettere che « non è consentita la decretazione d'urgenza da parte del Governo ». Tuttavia, non appena questa parte del progetto costituente fu portata all'attenzione dei lavori dell'Assemblea, le posizioni maggioritarie si indirizzarono verso un diverso orientamento.

Alla base di tale orientamento vi era, da una parte, la presa d'atto della impossibilità di eliminare *tout court* l'istituto dei decreti-legge, dall'altra parte la limpida volontà di dare all'istituto medesimo una

rigorosa regolamentazione che avrebbe dovuto consentire di limitare drasticamente il suo utilizzo rispetto al passato.

L'articolo 77 detta, pertanto, una disciplina della decretazione d'urgenza che è figlia, come sopra ricordato, della necessità di circoscrivere con efficacia il potere dell'Esecutivo ed evitarne, di conseguenza, l'abuso.

In primo luogo milita, in questo senso, la disposizione di cui al primo comma del citato articolo 77 secondo cui il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Si tratta di una disposizione di chiusura perché la formula costituzionale esclude che il Governo possa esercitare la funzione legislativa con atti diversi dai decreti legislativi delegati con le garanzie previste per questi ultimi.

Il secondo comma dell'articolo 77 definisce poi nel dettaglio lo strumento della decretazione d'urgenza che costituisce una ipotesi eccezionale di attribuzione di potestà normativa con valore primario ad un organo esecutivo, che va a rompere la tradizionale divisione dei poteri tra gli organi dello Stato, per far fronte a casi *extra ordinem* di straordinarietà, di necessità, di urgenza.

Al riguardo si ricorda che la discussione, in Assemblea costituente, si incentrò sulla necessità di scegliere se individuare la fattispecie legittimante il ricorso al decreto-legge mediante una « clausola in bianco » oppure se ricorrere ad una puntuale e tassativa regolazione casistica delle ipotesi in cui il Governo può emanare atti normativi primari d'urgenza.

Giova sottolineare che secondo alcuni componenti dell'Assemblea costituente sarebbe stato opportuno cristallizzare nella Carta costituzionale le ipotesi specifiche nelle quali poteva essere riconosciuta all'Esecutivo la potestà della decretazione d'urgenza. Il riferimento era ai casi dei cosiddetti « decreti catenaccio » in materia fiscale, ai decreti-legge giustificati da calamità naturali e a quelli causati da motivi di ordine pubblico. Prevalse, invece, la tesi secondo cui sarebbe stato impossibile tipizzare tutti i casi in cui si possa ammet-

tere il ricorso al decreto-legge, considerato che la necessità, per sua natura, si può presentare negli aspetti più diversi e imprevedibili.

Tale tesi divenne oggetto dell'emendamento dell'On. Codacci Pisanelli che definì il testo dell'attuale articolo 77 della Costituzione, finalizzato a riconoscere i decreti-legge come fonti normative equiparate alle leggi formali, e stabili che il Governo potesse adottare tali provvedimenti « in casi straordinari di necessità e d'urgenza ». Nel testo della Costituzione la straordinarietà allude a situazioni oggettivamente eccezionali generanti uno stato di emergenza imprevedibile; la necessità rappresenta l'inevitabilità dell'atto e non la sua mera opportunità, mentre l'urgenza è sinonimo di esigenza di immediata ed integrale applicazione di tutte le disposizioni contenute nel decreto-legge in quanto indifferibile.

Un ulteriore confine alla possibilità di abuso da parte dell'Esecutivo della decretazione d'urgenza, era rappresentato, nell'intenzione dei padri costituenti, dalla previsione della mera temporaneità della fonte. Fu poi l'emendamento proposto dall'on. Tosato a stabilire la decadenza *ex tunc*, in luogo dell'abrogazione per il solo futuro, dei decreti non convertiti in legge nei sessanta giorni successivi alla loro pubblicazione.

Se a ciò si aggiunge la circostanza che l'emanazione del decreto-legge avrebbe comportato la necessità di convocare le Camere anche se sciolte, al fine di procedere alla loro conversione, si può affermare come il Costituente abbia voluto tracciare una disciplina della decretazione d'urgenza di assoluto rigore circa le condizioni e i limiti di utilizzo dell'istituto da parte del Governo.

In altre parole, si trattava, come affermato dall'On. Ruini, di una disciplina che contemplava sicuri freni all'emanazione dei decreti-legge che, pertanto, sarebbero stati adottati dal Governo solo in casi di vera e propria « necessità ».

L'articolo 77 della Costituzione stabilisce, infatti, che, prima di poter esercitare il potere previsto dal medesimo articolo

77, il Governo dovrebbe in ogni caso procedere ad almeno tre rigorose valutazioni preliminari: alla constatazione che, rispetto alla situazione di fatto venutasi a creare, sia necessaria una regolamentazione normativa nel più breve tempo possibile; all'accertamento dell'impossibilità di ricorrere all'ordinario procedimento legislativo; alla determinazione di utilizzare l'atto derogatorio delle competenze preconstituite *ex lege*.

Tracciata, seppur sinteticamente, la cornice entro cui l'Assemblea costituente aveva inteso contenere lo strumento del decreto-legge e ricordate brevemente le principali caratteristiche della disciplina dettata dall'articolo 77 della Costituzione, si evidenzia che, in linea con gli auspici della medesima Assemblea costituente, la decretazione d'urgenza, nei primi anni della Repubblica, fu utilizzata, come sopra ricordato, nel rispetto delle condizioni e dei limiti definiti dalla Costituzione.

Al riguardo, anticipando quanto emerge dall'analisi dei dati che saranno illustrati nel capitolo successivo, si ricorda che le prime cinque legislature furono caratterizzate, rispettivamente, dall'emanazione di trentuno, sessanta, trenta, novantaquattro e sessantanove decreti-legge che, peraltro, rappresentavano una percentuale limitata dell'intera produzione normativa. Basti pensare al dato della frequenza mensile media dei decreti-legge pari a 0,47 nella I legislatura, a 1 nella II, a 0,50 nella III, a 1,5 nella IV e, infine, a 1,4 nella V.

Dalla VI legislatura in poi aumenta sensibilmente il numero dei decreti-legge, che passa a 126 incidendo in tal modo per una percentuale pari al 10 per cento della produzione legislativa totale. Parallelamente cresce anche il numero delle mancate conversioni e delle corrispondenti reiterazioni, nonché il numero di emendamenti presentati nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione.

In tal modo si avvia quel processo di deformazione e di stravolgimento del significato e della funzione del decreto-legge che, lungi dal connotarsi quale forma eccezionale di esercizio del potere esecu-

tivo — come era nelle intenzioni dell'Assemblea costituente — diventa strumento nelle mani del Governo per dare risposta a problemi politici urgenti, in virtù della sua immediata operatività.

3. IL FENOMENO DELL'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA: DIMENSIONE DEL FENOMENO E DATI DI TENDENZA

3.1 Profilo diacronico del numero dei decreti-legge.

I dati raccolti in occasione della predisposizione della presente relazione e riportati in appendice dimostrano la tendenza ad un incremento dell'utilizzo dello strumento del decreto-legge che ha cominciato a manifestarsi già all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, per assumere forme particolarmente rilevanti a partire dall'inizio degli anni Ottanta, con l'apice raggiunto a metà degli anni Novanta (in particolare, nella XI e nella XII legislatura) (v. Appendice — Tabella n. 1).

Analizzando nel dettaglio i dati relativi al numero dei decreti-legge emanati — e fermo restando che tale analisi dovrà poi essere accompagnata da una valutazione comparativa rispetto alla percentuale di leggi approvate nella legislatura di riferimento e agli «spazi normativi» occupati da ciascun atto — si evince in primo luogo un progressivo incremento del numero dei decreti-legge che passano, nelle prime dieci legislature, dai 31 della I legislatura ai 433 della X legislatura. Viene dunque a delinearsi un *trend* a progressione crescente se si utilizza come parametro, più che il numero in termini assoluti, quello relativo alla media mensile dei decreti-legge emanati in ciascuna legislatura, considerata la durata variabile delle legislature. Nel dettaglio, si registra un tasso mensile di adozione pari a: 0,5 decreti-legge nella I legislatura (per un totale di 31), 1 decreto-legge nella II legislatura (per un totale di 60), 0,5 decreti-legge nella III legislatura (per un totale di 30), 1,55 decreti-legge nella IV legislatura (per un totale di 94), 1,45 decreti-legge nella V

legislatura (per un totale di 69), 2,54 decreti-legge nella VI legislatura (per un totale di 126), 4,67 decreti-legge nella VII legislatura (per un totale di 166), 5,36 decreti-legge nella VIII legislatura (per un totale di 260), 6,44 decreti-legge nella IX legislatura (per un totale di 306), 7,53 decreti-legge nella X legislatura (per un totale di 433).

Come evidenziato nel corso del dibattito parlamentare svolto nel corso della IX legislatura presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, nelle prime tre legislature il ricorso alla decretazione d'urgenza appare eccezionale e i decreti-legge vengono quasi tutti convertiti dalle Camere, che fanno, specie nella I legislatura, un uso limitato del potere di emendamento. Il fenomeno ha un primo incremento nel corso della II legislatura, anche se nelle prime tre legislature — come sopra ricordato — non si riscontra nessun decreto reiterato e l'approvazione dei relativi disegni di legge di conversione avviene talvolta in sede legislativa.

Nelle successive legislature (IV e V) il numero dei decreti-legge è più rilevante, ma è nella VI legislatura che si registra un dato più allarmante. In questa legislatura, infatti, si assiste, da un lato, ad una maggiore difficoltà nei rapporti tra il Governo e la maggioranza che lo sostiene, dall'altra al fenomeno — presente soprattutto nella VII legislatura — della contrattazione in sedi «esterne» al Parlamento del contenuto di molti provvedimenti, con il risultato che i decreti-legge vengono considerati lo strumento per sottoporre all'esame delle Camere i risultati raggiunti in tali sedi. Di conseguenza aumenta il numero dei decreti-legge non convertiti, come anche il numero dei provvedimenti d'urgenza emendati dalle Camere. Nel dibattito svolto nel corso della IX legislatura — sulla base dei dati da cui emerge che il numero dei provvedimenti d'urgenza continua incessantemente ad aumentare, passando dai 260 della VIII legislatura (con una media mensile di 5,36) ai 306 della IX legislatura (con una media mensile di 6,44) — si prende atto di un fenomeno, non ascrivibile ad uno o ad un altro Governo

ma ormai entrato nella prassi, ordinaria, seppure stigmatizzata, che fa registrare « sempre più decreti-legge e meno conversioni, più emendamenti anche governativi, più eterogeneità di contenuto anche a seguito dell'esame parlamentare, più reiterazioni anche a cascata » (Camera dei deputati, *La decretazione d'urgenza, Il dibattito nella I Commissione della Camera dei deputati 6 ottobre – 17 novembre 1983*, pag. 19). In tali anni aumenta altresì la conflittualità politica all'interno del procedimento di conversione dei decreti-legge il cui tasso di conversione passa dall'84 per cento della VII legislatura al 53 per cento dell'VIII.

Sono poi le legislature X, XI e XII quelle in cui il numero dei decreti-legge aumenta vorticosamente, anche considerato il sempre più frequente ricorso alla reiterazione dei decreti non convertiti, fino al picco di 669 decreti-legge adottati nella XII legislatura (con un tasso mensile di adozione pari a 27,30), preceduto dai 477 decreti-legge adottati nella XI legislatura (con un tasso mensile di adozione pari a 20,29). In tali anni, inoltre, ad una reiterazione sistematica del decreto-legge (che arriva al 90 per cento nella XII legislatura) si accompagna sovente la posizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione ovvero sull'emendamento governativo interamente sostitutivo dell'articolo unico, con un utilizzo, quindi, della decretazione d'urgenza come strumento « anti-ostruzionistico », e con un impegno quasi « totalizzante » del calendario d'Assemblea.

Inevitabile è a quel punto l'intervento della Corte costituzionale in materia, intervento preannunciato dalla stessa Corte con la sentenza n. 29/1995, che ha poi avuto definitivamente seguito con le decisioni nn. 161/1995, 84/1996 e 360/1996 (sul punto v. *infra*, par. 6.1).

A partire dalla XIII legislatura (1996-2001), l'analisi effettuata consente di mettere in evidenza come – a seguito delle pronunce della Corte costituzionale – il numero dei decreti-legge emanati sia certamente diminuito rispetto ai dieci anni precedenti anche se rimane comunque

elevato in termini assoluti, con una tendenziale diminuzione nel corso delle legislature.

In particolare, nella XIII legislatura il tasso mensile di adozione è stato pari a 6,11 decreti-legge (per un totale complessivo di 370), nella XIV legislatura pari a 3,66 decreti-legge (per un totale di 216), nella XV legislatura pari a 2 decreti-legge (per un totale di 48), nella XVI legislatura pari a 2,01 decreti-legge (per un totale di 118), nella XVII legislatura pari a 2,32 decreti-legge (per un totale di 57). Focalizzando i dati sui decreti-legge adottati dagli ultimi governi, emerge che sono stati approvati una media di 2,66 decreti al mese dal Governo Monti, 2,55 dal Governo Letta e 2,23 dal Governo Renzi. Risulta quindi lievemente decrescente il ricorso all'utilizzo del decreto-legge, anche con riguardo al numero dei commi ivi contenuti (v. *infra*).

Un'analisi quantitativa del ricorso al decreto-legge nelle ultime tre legislature rileva dunque un andamento sostanzialmente costante del numero assoluto dei decreti-legge che si è attestato su una media mensile di circa 2; si tratta di un dato più basso rispetto a quello relativo alle precedenti legislature XIII e XIV.

Peraltro, come già anticipato, il numero assoluto riferito a tali provvedimenti non fornisce un quadro sufficientemente significativo della reale entità del ricorso alla decretazione di urgenza e delle sue implicazioni. Come evidenziato da più parti, infatti, non tutti i decreti-legge hanno eguale « peso »: a fronte di alcuni dal contenuto circoscritto ed omogeneo o parzialmente omogeneo, se ne contano altrettanti il cui contenuto incide su settori più o meno eterogenei. Fra questi il massimo livello di eterogeneità si riscontra, ad esempio, nei decreti recanti proroghe di termini legislativi o nei provvedimenti volti all'adozione di misure urgenti per fronteggiare la crisi economica e favorire lo sviluppo.

Da un lato, infatti, si continuano ad emanare decreti-legge in presenza di situazioni emergenziali (legate per esempio a catastrofi naturali o ad altre evenienze

meno drammatiche); dall'altro, sono sempre più numerosi i decreti-legge con caratteristiche intersetoriali, chiamati ad agire su più fronti, la cui *ratio* unitaria è data dall'obiettivo di razionalizzare le spese e promuovere lo sviluppo o introdurre riforme ordinamentali. La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, al contempo, ha acuito questa tendenza, per la necessità di agire prontamente sul fronte della razionalizzazione della spesa e delle misure per lo sviluppo.

Nel corso degli ultimi anni, come è stato in più sedi rilevato (v. in particolare, Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, regioni ed Unione europea, Tomo II, Camera dei deputati), dunque, la decretazione d'urgenza continua ad assorbire la parte preponderante della legislazione, assumendo un ruolo di particolare rilievo per dare attuazione al programma di governo e, più in generale, per dare corso alla maggior parte delle iniziative legislative dell'Esecutivo.

3.2 L'incidenza dei decreti-legge sul totale delle leggi.

Come già evidenziato sopra e come costantemente ribadito nei Rapporti sulla legislazione presentati alla Camera dei deputati, la decretazione d'urgenza, nel corso degli ultimi anni ha assunto un ruolo dominante per dare concreta attuazione alle iniziative legislative del Governo in carica: si è quindi affiancata – in genere con un ruolo predominante – all'iniziativa legislativa ordinaria.

Tale tendenza è ben evidenziata dai dati sull'incidenza delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate dal Parlamento (v. Appendice – Tabella n. 2).

La serie storica mostra come lo spazio normativo occupato dai decreti convertiti sia basso, fino almeno alla VI legislatura (le leggi di conversione rappresentano l'1,2 per cento delle leggi complessivamente approvate nella I legislatura ed il 9,6 per cento nella VI legislatura). Nelle legislature seguenti l'incidenza delle conversioni in rapporto alle leggi inizia a crescere (20,4

per cento nella VII legislatura e tra il 17 e il 17,8 per cento nelle legislature VIII, IX e X), sintomo di un iniziale affiancamento della decretazione rispetto alla legislazione ordinaria.

Successivamente, l'incidenza percentuale delle leggi di conversione diventa mediamente più elevata e raggiunge il picco più alto nella XII legislatura, nella quale rappresenta il 41,4 per cento.

Sanzionata la prassi della reiterazione, a partire dalla XIII legislatura le leggi di conversione dei decreti-legge fluttuano, in termini percentuali, tra poco meno di un quinto (XIII legislatura) ad oltre il 40 per cento delle leggi complessivamente approvate (XVII legislatura). Questo tendenziale aumento della decretazione d'urgenza rispetto alla produzione legislativa è comprovato ulteriormente se ne consideriamo l'incidenza percentuale sul totale delle leggi, al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Infatti, in questo caso, l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione raggiunge quasi il 60 per cento (58,8) del totale (XVII legislatura).

Riguardo alla legislatura in corso, peraltro, la Ministra dei rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, nel corso dell'audizione svolta nella seduta della I Commissione del 18 marzo 2015, ha evidenziato come nell'ultimo anno (febbraio 2014 – febbraio 2015) tale percentuale si è invertita, considerato che 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.

L'affermazione della decretazione d'urgenza è attestata, altresì, dai dati sull'aumento degli « spazi normativi » occupati dai decreti-legge nelle ultime tre legislature, calcolato sul numero dei commi dei testi dei decreti-legge convertiti (come risultante dai testi coordinati) sul totale dei commi delle leggi approvate (v. Appendice – Tabella n. 3).

I testi dei 47 decreti-legge convertiti nel corso della XVII legislatura – modificati ed integrati nell'esame parlamentare –

corrispondono a 4.347 commi su un totale di 7.232 commi dato dalla somma di leggi e decreti-legge: concorrono quindi per il 60,1 per cento al totale dei commi prodotti nella legislatura stessa. Tali dati registrano una crescita degli spazi normativi occupati dalla decretazione d'urgenza rispetto alla XVI legislatura, nella quale il peso dei decreti-legge è pari al 53,5 per cento e alla XV legislatura, nella quale l'incidenza dei decreti risulta pari al 30,5 per cento.

3.3 La dimensione dell'attività emendativa e le disposizioni aggiunte in sede di conversione.

Dalla prassi delle ultime tre legislature, nelle quali si sono succeduti cinque Governi, un dato appare evidente: nel corso dell'esame parlamentare si registra un cospicuo aumento del contenuto dei decreti-legge.

Analizzando in particolare le ultime tre legislature, nel corso della XV legislatura (Governo Prodi II) l'incremento medio di tale contenuto, misurato in base al numero di commi, è stato di ben il 51,8 per cento.

Nella XVI legislatura, il dato è del 45,2 per cento per il Governo Berlusconi IV e del 41,2 per cento per il Governo Monti.

Nella legislatura in corso, durante l'esame parlamentare l'incremento medio si attesta al 48,4 per cento. In particolare, dalla lettura dei dati si constata che l'incremento medio per i decreti emanati dal Governo Letta è del 41,7 per cento, mentre per quelli del Governo Renzi risulta pari al 52,7 per cento.

Questi dati mettono in evidenza una crescita generale della dimensione dei decreti-legge all'esito dell'esame parlamentare, nel corso del quale Parlamento e Governo mettono a punto i nodi rimasti irrisolti nella versione originaria del decreto-legge ed introducono, eventualmente, nuovi temi.

Si può, inoltre, sottolineare come i contenuti originari del decreto-legge incidano ovviamente sulle modifiche introdotte in sede di conversione: più il contenuto è limitato ed ha carattere di urgenza più è difficilmente dilatabile: i decreti-legge che non hanno subito incrementi nel numero dei commi all'esito della conversione sono 6 nella XV legislatura, 15 nella XVI e nessuno nella XVII.

Al contrario, i decreti-legge già all'origine corposi ed eterogenei amplificano tale caratteristica nel corso dell'esame parlamentare.

| | Durata mesi | Commi decreti-legge originari | Commi originari per mese | Commi testi coordinati | Commi testi coordinati per mese |
|--------------|-------------|-------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------------|
| Prodi 2 | 23,66 | 1.365 | 57,69 | 1.862 | 78,70 |
| Berlusconi 4 | 42,25 | 3.864 | 91,46 | 5.433 | 128,59 |
| Monti | 15,40 | 3.137 | 203,70 | 4.224 | 274,29 |
| Letta | 9,80 | 1.467 | 149,69 | 1.970 | 201,02 |
| Renzi | 13,30 | 1.518 | 114,14 | 2.144 | 161,20 |

I dati mensili e le medie dei singoli provvedimenti evidenziano ancora di più il progressivo aumento sia delle dimensioni dei testi dei decreti-legge licenziati dal Consiglio dei ministri, sia di quelle dei testi come convertiti dalle Camere: il Governo Prodi ha sottoposto al Parlamento una media di 57,59 commi al mese, che diventano 91,46 con il Governo Berlusconi e 203,70 con il Governo Monti, per poi

ridimensionarsi a 149,69 con il Governo Letta e scendere ulteriormente a 114,14 con il Governo Renzi.

Conseguentemente, ogni mese il Parlamento, lavorando sui procedimenti di conversione, ha approvato in media 78,70 commi durante il Governo Prodi; 128,59 durante il Governo Berlusconi; 274,29 durante il Governo Monti; 201,02 durante il Governo Letta e 161,20 durante il Governo Renzi.

Si rileva inoltre che la decretazione d'urgenza assume caratteristiche peculiari e dimensioni molto maggiori rispetto al passato durante il Governo Monti, in una fase della vita del Paese caratterizzata dall'acuirsi della crisi economica; analoga-

mente, gli incrementi dimensionali nell'*iter* parlamentare sotto questo Governo sono molto conspicui in assoluto, anche se in termini percentuali risultano i più bassi dei 4 Governi che si sono succeduti a partire dalla XV legislatura.

| | Decreti-legge | Media commi per decreti-legge | Testi coordinati | Media commi per decreti-legge |
|--------------|---------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|
| Prodi 2 | 47 | 29,04 | 34 | 54,76 |
| Berlusconi 4 | 80 | 48,30 | 69 | 78,74 |
| Monti | 41 | 76,51 | 35 | 120,69 |
| Letta | 25 | 58,68 | 22 | 89,55 |
| Renzi | 30 | 50,60 | 18 | 119,11 |

Altrettanto eloquenti appaiono le medie relative ai singoli provvedimenti di urgenza, che crescono in maniera progressiva nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura e dal Governo Prodi al Governo Berlusconi (da 29,04 commi di media ai 48,30), per crescere in maniera esponenziale con il Governo Monti (76,51 commi in media) e ridursi significativamente nella XVII legislatura, con il Governo Letta (58,68 commi) e con il Governo Renzi (50,60).

Un andamento analogo si registra tenendo conto dei testi dei decreti-legge come risultanti dopo il passaggio parlamentare (testi coordinati): si passa infatti da una media di 54,76 commi del Governo Prodi ad una media di 78,74 commi con il Governo Berlusconi per arrivare ad una media di 120,69 commi con il Governo Monti e quindi ridiscendere ad una media di 89,55 commi con il Governo Letta, per risalire ai 119,11 del Governo Renzi.

3.4 Il numero di deleghe legislative disposte o prorogate con decreto-legge o con legge di conversione.

La citata legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel definire i limiti di

contenuto della decretazione, stabilisce che il Governo non può, con decreto-legge, conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione (articolo 15, comma 2, lettera a)).

Tuttavia, dall'esame della prassi, è possibile evidenziare un'ampia casistica di relazioni tra l'uso del decreto-legge e la delega legislativa da parte del Governo. Con decreto-legge, infatti, si modifica una delega esistente o si interviene su precedenti decreti legislativi ovvero si attribuisce una nuova delega.

La prima ipotesi (modifica di leggi delega) comprende i casi in cui durante l'esame parlamentare sono state introdotte, nel corpo del decreto-legge (solo di rado) o nel disegno di legge di conversione (ipotesi più frequente), disposizioni volte ad integrare principi e criteri direttivi di deleghe già conferite, o a prorogare o differire i termini per l'esercizio delle deleghe stesse. Così, ad esempio, nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, sono state introdotte due disposizioni (commi 14-octies e 14-decies dell'articolo 39) volte ad integrare i principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe legislative conferite rispettivamente dalla legge n. 80 del 2003 (articolo 10) e dalla legge n. 137 del 2002 (articolo 1).

La casistica è più ampia soprattutto in relazione alla proroga o al differimento di termini di delega. Quanto alle dimensioni del fenomeno, disposizioni di proroga o di riapertura di termini per l'esercizio delle deleghe sono state introdotte almeno in 9 casi nella XIV legislatura, in 6 casi nella XVI, in un caso nella XIII, nella XV e nella attuale legislatura.

Si segnalano rari casi, peraltro significativi, nei quali, nel corso dell'esame parlamentare, i disegni di legge di conversione sono arricchiti di ulteriori disposizioni volte ad introdurre nuove deleghe legislative. Con riferimento alle ultime legislature, si riscontra comunque una tendenza declinante: a fronte di sei procedimenti di conversione in cui sono state introdotte deleghe nella XIV legislatura, nelle successive si registrano due (XV) o una (XVI e XVII) ipotesi.

Tra i casi più recenti, a titolo esemplificativo, si ricorda l'articolo 1, comma 2, della legge n. 89 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014, che ha delegato il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2015, uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio. E prima, l'articolo 1, comma 2 della legge n. 148 del 2011, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, che ha delegato il Governo alla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Come si vedrà più analiticamente nel prosieguo dell'esposizione, si rilevano in questo caso diversi criteri di ammissibilità degli emendamenti nei due rami del Parlamento. Alla Camera il disposto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 è assunto come parametro di valutazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti e gli emendamenti che introducono nuove deleghe o modifiche di deleghe nell'ambito di disegni di legge di conversione sono conseguentemente ritenuti inammissibili. Al Senato la prassi è orientata diversamente e consente dunque la votazione di emendamenti recanti norme di delega.

Peraltro, la legittimità dell'inserimento di nuove deleghe nel testo della legge di

conversione pare trovare conforto in una recente pronuncia della Corte costituzionale (la sentenza n. 237 del 2013 sulla legge di conversione n. 148 del 2011 – Delega sulla ‘geografia giudiziaria’), che rileva la completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge e alla sua conversione.

3.5 I provvedimenti attuativi previsti dai decreti-legge.

Al riconoscimento della sussistenza di « casi straordinari di necessità e urgenza » quale presupposto indefettibile per l'adozione dei decreti-legge si connette la disposizione della legge n. 400 del 1988, secondo la quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione (articolo 15, comma 3).

Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2013, tale norma, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo. Da questo punto di vista, la verifica dei presupposti di necessità ed urgenza si interseca con la tematica dei limiti contenutistici degli interventi recati dai provvedimenti di urgenza, che non possono introdurre riforme organiche di interi settori dell'ordinamento (quale, ad esempio, la riforma delle province).

Sotto un altro profilo, ai fini della medesima verifica della sussistenza di casi straordinari di necessità ed urgenza, deve essere valutato il sempre più frequente inserimento nei decreti-legge di disposizioni che rinviano ad atti normativi di rango subordinato o addirittura ad atti di carattere non normativo, quali i decreti di natura non regolamentare, definiti dalla giurisprudenza costituzionale atti dalla « indefinibile natura giuridica » (sentenza n. 116 del 2006).

I termini indicati per la adozione di tali atti sono sempre stati pacificamente considerati come meramente ordinatori, con la conseguenza che l'attuazione delle misure, che trovano la loro giustificazione nei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, risulta di fatto rimessa ad atti la cui emanazione è prevista in alcuni casi entro termini molto ampi o in altri casi senza indicazione di un termine.

Tale situazione risulta poi aggravata nei casi in cui per l'attuazione delle misure è previsto non un singolo atto, ma una serie di atti fra loro concatenati.

Possono in proposito richiamarsi, a titolo esemplificativo, i tre decreti-legge intervenuti in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di semplificazione degli oneri delle imprese, che rinviavano l'attuazione della disciplina a successivi regolamenti di delegificazione, poi non adottati.

Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni: articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, relativo all'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, che dettava i principi fondamentali della liberalizzazione rinviando a regolamenti di delegificazione, da emanarsi entro il 31 dicembre 2012, l'individuazione delle disposizioni abrogate e la definizione della nuova disciplina; articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, relativo alla liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese, che, dopo aver dettato i principi generali della nuova disciplina, rinviava a regolamenti di delegificazione, da emanare entro il 31 dicembre 2012, l'individuazione delle attività per le quali permaneva l'atto di assenso dell'amministrazione e la disciplina dei requisiti per l'esercizio delle attività economiche; tali regolamenti dovevano essere a loro volta preceduti dall'approvazione da parte delle Camere di una relazione che specificasse periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari; articolo 12 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, relativo alla semplificazione procedimentale per l'esercizio di

attività economiche, che rinvia a regolamenti di delegificazione, da adottare entro il 31 dicembre 2012, la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa, compresa quella agricola.

Per quanto riguarda le legislature più recenti, al 22 febbraio 2014, data di insediamento dell'Esecutivo in carica, il Governo Renzi, erano contenuti rinvii a 889 decreti da adottare, di cui 475 recati in decreti-legge, che rinviavano dunque a norme di carattere secondario, di cui 169 già scaduti.

Analizzando i dati relativi agli ultimi tre Governi per un periodo temporale pressoché corrispondente — e quindi i primi dodici mesi del Governo Monti, i primi dodici mesi del Governo Renzi e i dieci mesi del Governo Letta — emerge che i decreti attuativi previsti dal Governo Renzi sono 207; 278 sono quelli previsti dal Governo Letta e 567 previsti nei decreti-legge del Governo Monti. Ne deriva quindi uno sforzo — espressamente evidenziato anche dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento nel corso della sua audizione — volto a ridurre nei decreti-legge il rinvio a norme di rango secondario.

Va altresì tenuto presente come il rinvio a decreti attuativi da adottare aumenta in sede di esame parlamentare della legge di conversione: dai dati analizzati emerge come il numero dei decreti attuativi da adottare rispetto al testo iniziale aumenta, di norma, di circa il 40 per cento a seguito dell'*iter* parlamentare.

Per quanto riguarda i dati relativi ai decreti-legge che non prevedono rinvii a decreti attuativi, è emerso un *trend* crescente nel corso degli ultimi anni: sono infatti circa il 30 per cento del totale nel Governo Renzi rispetto al 18 per cento del Governo Letta ed al 21 per cento del Governo Monti.

Al contempo, negli ultimi anni l'inserimento di termini per l'adozione degli atti attuativi ha costituito un ulteriore elemento che contribuisce quantomeno a temperare il difetto di connessione tra la *ratio* del provvedimento d'urgenza e le

disposizioni che rinviano ad atti di attuazione.

Nelle ultime legislature, nel Governo Monti i decreti attuativi da adottare con termini erano 273 ed erano 300 quelli senza alcun termine. Per il Governo Letta più o meno erano equivalenti quelli con termine (157) contro quelli che, invece, non prevedevano alcun termine di scadenza (155). Per il Governo Renzi sono 115 quelli che prevedono dei termini prefissati, contro 92 che non prevedono alcun termine.

3.6 *Il fenomeno della reiterazione.*

Nell'ambito della riflessione sui limiti costituzionali del ricorso al decreto-legge, riveste grande importanza la citata sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, relativa alla illegittimità della reiterazione dei decreti-legge (v. *infra*, par. 6.1).

Tale sentenza ha avuto l'effetto di interrompere la formazione di « catene » di decreti-legge che si sanavano l'uno con l'altro e di diminuire il numero complessivo di decreti adottati dal Governo, che dai 669 della XII legislatura scendono ai 370 della XIII e ai 216 della XIV (v. Appendice – Tabella n. 1).

Come sopra si è accennato, i primi decreti-legge reiterati iniziano a comparire a partire dalla IV legislatura (1 nella IV legislatura, 4 in ciascuna delle legislature V e VI, 9 nella VII legislatura) per divenire 71 nella VIII legislatura, 134 nella IX legislatura, fino ai picchi di 224 della X legislatura, 328 della XI legislatura e 546 della XII legislatura (oltre che 179 nella XIII legislatura).

Giova altresì ricordare come il problema della legittimità della reiterazione sia tornato di recente a porsi in relazione al cosiddetto decreto-legge « salva-Roma », ossia il provvedimento d'urgenza che contiene disposizioni in ordine alla gestione commissariale di Roma capitale, accanto ad altre misure finanziarie necessarie ed urgenti. In relazione alla vicenda, il Governo ha dapprima adottato il decreto-

legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio.

Pochi giorni prima della scadenza del provvedimento, su questo è intervenuta una lettera del 27 dicembre 2013 del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere, in cui venivano avanzate forti perplessità sull'inserimento nel decreto, nel corso dell'esame parlamentare, di numerose ed eterogenee disposizioni, inserimento che avrebbe potuto determinare l'esercizio da parte del Capo dello Stato del potere di rinvio, con conseguente decadenza dell'intero decreto-legge.

Nella medesima lettera il Presidente della Repubblica esprimeva l'avviso che in un caso del genere fosse possibile una parziale reiterazione del decreto che tenesse conto dei motivi alla base della richiesta di riesame.

Contestualmente alla decadenza del provvedimento per mancata conversione in legge, il Governo ha emanato il decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151 (cosiddetto « salva-Roma 2 »), con il quale sono ripresi in buona parte non solo contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del citato decreto-legge n. 126 del 2013, ma anche norme presenti nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri del medesimo decreto-legge n. 126 del 2013. Tuttavia anche questo decreto non è stato convertito in legge nei termini costituzionali ed i suoi contenuti sono stati ripresi in buona parte con l'emanazione del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (cosiddetto « salva-Roma 3 »), convertito dalla legge n. 68 del 2014; anche in questo provvedimento figurano due disposizioni presenti nei testi originari dei decreti non convertiti.

Anche nella XV legislatura si è verificata una sostanziale reiterazione della disciplina contenuta nel decreto-legge 1º novembre 2007, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza), decaduto a seguito di un complesso *iter* parlamentare, nonché successivamente ad un intervento del Presidente della Repubblica, il quale segnalava

errori materiali nel testo del disegno di legge di conversione.

Prima della decadenza del decreto è stato adottato un nuovo testo, sostanzialmente analogo al primo, il decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249 (Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza), anch'esso peraltro poi decaduto a seguito della sopravvenuta crisi di governo e della conseguente fine della legislatura.

3.7 Il numero di decreti-legge convertiti con voto di fiducia.

A seguito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 è divenuto sempre più frequente il ricorso, da parte dell'Esecutivo, all'apposizione della questione di fiducia sulla conversione dei decreti-legge. Se, infatti, nella XII legislatura risulta un solo disegno di legge di conversione di decreto-legge (decreto-legge n. 41 del 1995) sul quale il Governo (Governo Dini) ha posto la fiducia, sia alla Camera, sia al Senato, nella XIII legislatura divengono 18 i disegni di legge di conversione di decreti-legge sui quali il Governo ha posto la fiducia (16 il Governo Prodi I e 2 il Governo D'Alema); di questi su 4 è stata posta la fiducia sia alla Camera, sia al Senato.

Nella XIV legislatura il Governo Berlusconi II ha posto la fiducia alla Camera sulla conversione di 11 decreti-legge e di 4 di questi anche al Senato. Nel successivo gabinetto Berlusconi III sono 6 le leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia di cui 3 in entrambe le Camere.

Nella XV legislatura il Governo Prodi II, in quasi due anni, ha posto la questione di fiducia 14 volte su 10 disegni di legge di conversione, uno dei quali decaduto (n. 181 del 2007) ed uno emanato dal Governo Berlusconi III (n. 173 del 2006).

Nella XVI legislatura, il Governo Berlusconi IV, in poco più di 42 mesi, ha posto la questione di fiducia 34 volte su 22 disegni di legge di conversione. Nell'ultimo anno della XVI legislatura, il Governo

Monti ha adottato numerosi decreti-legge con ampi contenuti multisettoriali, convertiti in genere attraverso un doppio voto di fiducia, alla Camera ed al Senato. Nel dettaglio, il Governo Monti, in poco più di 15 mesi, ha posto la fiducia 29 volte su 16 disegni di legge di conversione.

Nella XVII legislatura (aggiornamento al 31 marzo 2015) sono state 20 le votazioni di fiducia su leggi di conversione di decreti-legge alla Camera e 16 al Senato. Per quanto riguarda in particolare la Camera, 6 volte è stata posta la questione di fiducia su leggi di conversione da parte del Governo Letta e 14 volte da parte del Gabinetto Renzi.

È emerso come sia più frequente il ricorso alla questione di fiducia alla Camera rispetto al Senato, nonostante la presenza, in genere, di maggioranze più ampie. Questo dato può essere ascritto alle diverse regole per l'esame parlamentare dei decreti-legge nei due rami del Parlamento. Presso il Senato al decreto-legge si applica, infatti, in via ordinaria l'istituto del contingentamento dei tempi e la prassi è da lungo tempo consolidata nel senso di procedere comunque alla votazione finale in tempo utile per garantire il rispetto dei termini costituzionali (cosiddetta 'ghigliottina').

Alla Camera invece i decreti-legge non sono soggetti al contingentamento dei tempi e per superare le pratiche ostruzionistiche si fa ricorso alla posizione della questione di fiducia (cosiddetta 'fiducia tecnica'). La cosiddetta 'ghigliottina', affermata a partire dalla XIII legislatura e la cui applicazione è stata da allora preannunciata in diverse circostanze, è stata applicata una sola volta, nella seduta del 29 gennaio 2014.

Ci sono stati anche casi – molto limitati – in cui è stata posta la fiducia ma il decreto-legge non è stato poi convertito. Ciò è avvenuto nella XVII legislatura, con il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, che è stato approvato dal Senato in prima lettura; alla Camera, dopo l'approvazione della que-

stione di fiducia, il Governo ha rinunciato alla sua conversione. Nella XV legislatura, il decreto-legge 1º novembre 2007, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza, è stato approvato in prima lettura dal Senato attraverso la posizione della questione di fiducia e trasmesso alla Camera, dove è decaduto.

3.8 La presentazione di maxiemendamenti per la conversione dei decreti-legge.

Il ricorso alla questione di fiducia posta su emendamenti del Governo che, tenendo di norma conto anche del dibattito svolto in sede parlamentare, riscrivono l'intero contenuto del decreto-legge è divenuta nel tempo sempre più frequente in sede di conversione dei decreti-legge.

Se, infatti, negli anni Ottanta il Governo poneva la fiducia sul testo elaborato dalla Commissione in sede referente (come avvenuto, a titolo esemplificativo, per la conversione del decreto-legge n. 697 del 1982 in materia fiscale, del decreto-legge n. 463 del 1983 sul contenimento della spesa pubblica o del decreto-legge n. 70 del 1984 in materia di tariffe, prezzi amministrati ed indennità di contingenza) ovvero sul testo risultante dalle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento (è il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 463 del 1983, recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica), ponendo in taluni casi la fiducia su emendamenti comunque relativi solo a porzioni di testo (come per il decreto-legge n. 953 del 1982 in materia tributaria), a partire dagli anni Novanta (è il caso del decreto-legge n. 299 del 1991 in materia di imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili, del decreto-legge n. 307 del 1991 sul regime fiscale dei redditi da capitale o del decreto-legge n. 306 del 1992 di modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) e fino

alla fine della XVI legislatura diventa sempre più ricorrente la posizione della questione di fiducia sul « maxi-emendamento » presentato dal Governo (tra i tanti, si può richiamare il decreto-legge n. 203 del 2005 sul contrasto all'evasione fiscale, collegato alla manovra di finanza pubblica), anche se non mancano casi in cui la fiducia viene posta sul testo della Commissione (come per il decreto-legge n. 35 del 2005, in materia di Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale).

In particolare, è stata posta la questione di fiducia su nuovi maxi-emendamenti del Governo in sede di conversione di decreti-legge 6 volte nella XIII legislatura (durata 60,5 mesi), 13 volte nella XIV legislatura (durata 59 mesi), 8 volte nella XV legislatura (durata 24 mesi) e 11 volte nella XVI legislatura (durata 58,5 mesi).

Un'inversione di tendenza si ha nella XVI legislatura, prima con il Governo Berlusconi e poi con il Governo Monti, quando riprende la prassi che porta il Governo a porre la questione di fiducia non su un proprio emendamento ma sul testo definito dalla Commissione di merito in sede referente senza rendere così necessaria la presentazione di maxiemendamenti con portata innovativa rispetto all'istruttoria svolta in sede parlamentare, in ossequio proprio al lavoro svolto in tale sede.

Sebbene la prassi di presentazione di maxiemendamenti sia stata sostanzialmente abbandonata nelle ultime legislature, giova richiamare la sentenza della Corte costituzionale, la n. 251 del 2014, la quale dedica un passaggio che – pur non facendo parte della *ratio decidendi* della decisione – fa riferimento alla prassi dei maxiemendamenti in sede di conversione dei decreti-legge, qualificandola come « prassi » – quindi non come consuetudine – e affermando che è una « prassi problematica ».

3.9 Il fenomeno del cosiddetto « bicameralismo alternato ».

Seppure rientrante nella « fisiologia » del sistema bicamerale, si può osservare la

circostanza per cui, in talune occasioni e per determinate ragioni, nell'ambito dei 60 giorni di cui il Parlamento dispone per la conversione dei decreti-legge, viene dedicato un tempo maggiore ed un'istruttoria più approfondita in un ramo del Parlamento rispetto all'altro. A tal proposito, a partire dalla XVI legislatura, può raversarsi una vera e propria prassi che ha dato luogo ad una sorta di « bicameralismo alternato », per cui la Camera titolare dell'esame in prima lettura di un decreto-legge invia il testo all'altra Camera solo pochi giorni prima della scadenza, precludendo di fatto all'altro ramo del Parlamento la possibilità di un esame approfondito.

Focalizzando l'attenzione sulla XVII legislatura, ai fini della conversione, (al 31 marzo 2015) in 37 casi vi è stata una sola lettura in ciascuna delle due Camere: le modificazioni, infatti, sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame (in 21 casi la Camera dei deputati e in 16 il Senato della Repubblica).

Nei restanti 10 casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento (in 4 casi il percorso è stato Camera-Senato-Camera, mentre in 6 casi il Senato ha effettuato una prima lettura e, dopo le modifiche della Camera, un secondo esame).

3.10 *L'innesto dei contenuti di decreti-legge sul testo di altri decreti in corso di conversione.*

Un fenomeno diverso dalla reiterazione ma a questa parzialmente assimilabile, per alcuni aspetti, sviluppatosi in particolare nelle ultime legislature, è quello dell'innesto dei decreti-legge non convertiti in altri provvedimenti.

Vi è, infatti, un consistente numero di decreti emanati e successivamente decaduti senza l'approvazione del relativo disegno di legge di conversione, il cui contenuto in molti casi viene trasfuso, prima o anche successivamente alla decorrenza del termine costituzionale per la loro de-

cadenza, in altri disegni di legge in corso di discussione. Spesso, in particolare nella XVI legislatura, ciò è avvenuto attraverso l'inserimento delle disposizioni del decreto in disegni di legge di conversione di altri decreti-legge. In altri casi il contenuto dei decreti non convertiti è stato inserito anche in disegni di legge ordinari.

Il fenomeno dell'accorpamento tra più decreti (ossia, quando per via emendativa viene inserito in tutto o in parte il contenuto di un decreto « in scadenza » in un diverso disegno di legge di conversione contemporaneamente *in itinere*) è presente nella XV legislatura in soli due casi, mentre è divenuto più frequente nella XVI legislatura, nella quale spesso i decreti che non hanno avuto una formale approvazione del relativo disegno di legge di conversione sono comunque confluiti, prima della scadenza, in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione. Tale fenomeno, peraltro, da un lato è suscettibile di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e, dall'altro, deve essere considerato in relazione ai caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge.

In alcuni casi, l'accorpamento attiene a decreti che hanno ad oggetto un'identica materia, ovvero in cui uno rechi sostanzialmente una sorta di « completamento » della disciplina contenuta nell'altro.

È il caso, ad esempio, del decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157 (Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio), assorbito nella legge di conversione del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155 (Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali). Vi sono, inoltre, i due decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli

effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90).

In altri casi, l'accorpamento riguarda decreti di natura e contenuti assai diversi, ovvero vi è confluenza del contenuto di un decreto-legge nei disegni di legge di stabilità, quindi in un ulteriore provvedimento *in itinere* con una data di approvazione predeterminata.

Così, sono confluiti in un unico procedimento di conversione i decreti-legge n. 97 del 2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113 del 2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114 del 2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore.

Analogamente, le disposizioni del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, sono confluite nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; le disposizioni del decreto-legge 16 novembre 2012, n. 194, recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012 sono confluite nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; le disposizioni del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, recante misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti

contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale sono confluite nell'ambito del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221; le disposizioni del decreto-legge 24 giugno 2013, n. 72, recante misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono confluite nell'ambito del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

Più di recente, sono confluite nella legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014) i contenuti di tre decreti-legge, lasciati quindi decadere: le disposizioni del decreto-legge n. 198 del 2014, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica; le disposizioni del decreto-legge n. 165 del 2014 recanti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali; le disposizioni del decreto-legge n. 185 del 2014 in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli.

3.11 *I tempi di adozione dei decreti-legge.*

In base all'articolo 77 della Costituzione il Governo, quando adotta « provvedimenti provvisori con forza di legge » deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro 5 giorni.

Nell'attuazione della previsione costituzionale, il « giorno stesso » per la presentazione alle Camere è stato riferito al giorno della pubblicazione, data da cui decorre l'entrata in vigore.

Nella sentenza n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha peraltro affermato, a

titolo di *obiter dictum*, che il disegno di legge di conversione deve essere presentato alle Camere « il giorno stesso » della emanazione dell'atto normativo urgente ». Nella medesima sentenza, la Corte si è soffermata sulla rapidità che caratterizza il procedimento di esame del decreto-legge, connotato dalla brevità dei termini entro cui le Camere sono chiamate a riunirsi e dalle specifiche procedure parlamentari volte ad assicurare il rispetto dei termini costituzionali.

La procedura di adozione è inoltre delineata dalla legge n. 400 del 1988 che prevede la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri (articolo 2, comma 3) e la presentazione per l'emanazione al Presidente della Repubblica (articolo 15, comma 1). Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione (articolo 15, comma 4).

Va peraltro rilevato come sempre più frequentemente tra la delibera del Consiglio dei ministri e la presentazione al Presidente della Repubblica per l'emanazione trascorra un lasso di tempo non breve.

Analizzando i decreti-legge emanati a partire dal Governo Prodi II (17 maggio 2006) fino al Governo Renzi, raggruppati per i giorni di intervallo tra la deliberazione del Consiglio dei ministri e la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (v. Appendice — Tabella n. 4), emerge che la percentuale di decreti-legge pubblicati oltre 4 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri è aumentata nel tempo, passando dal 36,2 per cento del Governo Prodi II, al 60 per cento del Governo Berlusconi IV, al 53,7 per cento del Governo Monti, al 64 per cento del Governo Letta fino al 79,2 per cento del Governo Renzi.

Tra questi emergono due casi limite della XVI e della XVII legislatura: il decreto-legge n. 72 del 2010, recante misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO₂, pubblicato 21 giorni dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri; il decreto-legge n. 74 del 2014,

recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali, pubblicato 24 giorni dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri.

In un caso, la pubblicazione del decreto-legge è stata posticipata rispetto alla emanazione da parte del Presidente della Repubblica, avvenendo a distanza di 7 giorni da tale emanazione e di 18 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri (decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica).

La media dell'intervallo tra la deliberazione e la pubblicazione ha subito, nel corso delle tre legislature, un progressivo incremento: dai 3,8 giorni del secondo Governo Prodi ai 6,2 del quarto Governo Berlusconi; successivamente il Governo Monti ha ridotto i tempi di pubblicazione a una media di 4,7 giorni, aumentati fino a 5,3 con il Governo Letta per toccare quota 9 giorni medi con il Governo Renzi.

La media complessiva delle ultime tre legislature si attesta al momento sui 5,6 giorni di ritardo.

Va in proposito considerato che l'intervallo di qualche giorno nella pubblicazione dei decreti-legge può essere fisiologico e può dipendere da ragioni tecniche o dall'evenienza che spesso le riunioni del Consiglio dei ministri si svolgono il venerdì e quindi i decreti vengono pubblicati il lunedì o il martedì successivo.

L'intervallo può essere invece più ampio quando i decreti-legge vengono approvati dal Consiglio dei ministri in prossimità di una pausa dei lavori parlamentari. In questi casi la pubblicazione viene posticipata per evitare che il tempo di conversione di 60 giorni possa essere « scontato » dal periodo di chiusura delle Camere. Negli altri casi il ritardo, generalmente, è dovuto alla necessità di trovare l'intesa tra i Ministeri interessati (la formula « salvo intese » accompagna frequen-

temente i comunicati relativi all'approvazione di decreti-legge) o alla difficoltà di trovare l'idonea copertura finanziaria.

Va altresì tenuto presente che l'intervallo tra la data di approvazione dei decreti-legge in Consiglio dei ministri e la loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* risulta, dall'analisi svolta, minimo per i decreti emergenziali mentre tende a dilatarsi per i decreti attuativi del programma di governo.

3.12 L'adozione di decreti-legge nel periodo di scioglimento delle Camere.

Nel corso degli anni alcuni Presidenti del Consiglio, a partire dagli anni '80 (si veda, ad esempio, la nota di Fanfani del 5 maggio 1983), hanno ritenuto di perimetrare l'attività consentita al Governo dimissionario, adottando apposite direttive in occasione delle dimissioni.

L'attività consentita al Governo dimissionario (sia nel caso in cui le dimissioni avvengano nel corso della legislatura sia nel caso di conclusione naturale della stessa) non è infatti univocamente definita anche se, in massima parte, la restrizione dei poteri deriva sostanzialmente dalla prassi e dalla correttezza costituzionale.

L'unico limite espresso concerne il fatto che il Governo dimissionario non potrebbe chiedere la registrazione con riserva degli atti che la Corte dei conti, in sede di controllo, abbia ritenuto illegittimi. Tale previsione, peraltro dalla portata limitata, è contenuta nel regio decreto n. 2441 del 1923, anteriore alla Carta costituzionale.

Per quanto riguarda le direttive adottate dai Presidenti del Consiglio giova richiamare la più recente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2008, che ha riguardato l'individuazione dei limiti che gravano sul Governo dimissionario.

Nel preambolo si prevede che « il Governo rimane impegnato nel disbrigo degli affari correnti, nell'attuazione delle determinazioni già assunte dal Parlamento e nell'adozione degli atti urgenti. Dovrà, in particolare, essere assicurata la continuità

dell'azione amministrativa, con particolare riguardo ai problemi dell'occupazione, degli investimenti pubblici ed ai processi di liberalizzazione e di contenimento della spesa pubblica ». Riguardo all'attività normativa si specifica che qualora ricorrono i presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione potrà procedersi all'adozione di decreti-legge.

L'attività svolta dal Governo dimissionario include dunque l'adozione di decreti-legge, nel rispetto dei vincoli fissati dalla Costituzione per tali atti.

Specularmente, scorrendo la prassi formatasi nei periodi di *prorogatio*, emerge come le Camere sciolte si siano riunite per esaminare, in via prevalente, disegni di legge di conversione di decreti-legge oltre che gli altri atti consentiti in tale fase.

Riguardo all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, peraltro, è stato precisato dal Presidente della Camera nella seduta del 25 gennaio 1994 (anche se in una data antecedente alle riforme regolamentari del 1997) che il previsto vaglio di ammissibilità degli emendamenti a tali provvedimenti deve intendersi – con riferimento al periodo di scioglimento – « in modo ancora più rigoroso in relazione all'arresto della funzione legislativa ordinaria ».

Al tempo stesso, giova considerare come dai lavori preparatori della Costituente emerge come la principale ragione della *prorogatio* vada ravvisata nella salvaguardia dei meccanismi di equilibrio istituzionale, ritenendo opportuno che « non sia da togliere, nell'intervallo fra le legislature, una possibilità di controllo e di azione parlamentare; al che potrà servire non un esercizio normale di poteri e di lavori delle Camere ma il loro intervento nelle contingenze ove sia necessario ».

Focalizzando l'analisi sui dati relativi ai decreti-legge emanati durante i periodi di scioglimento delle Camere (v. Appendice – Tabella n. 5) emerge come fino alla IV legislatura, in tali periodi, non è stato adottato alcun provvedimento normativo di urgenza da parte dei Governi ad eccezione di 2 decreti-legge – adottati 4 giorni prima della prima seduta delle Camere –

relativi, rispettivamente, agli scrutini e gli esami nelle scuole secondarie e artistiche per l'anno scolastico 1952-53 (decreto-legge 21 giugno 1953, n. 451) e all'istituzione dell'ammasso per contingente del frumento (decreto-legge 21 giugno 1953, n. 452).

Sono stati adottati 2 decreti-legge anche dopo lo scioglimento delle Camere al termine della V legislatura mentre al termine delle legislature VI e VII sono stati adottati, in entrambi i casi, 13 decreti-legge. Il numero di provvedimenti normativi di urgenza emanati al termine della VII legislatura è ancora molto limitato, pari a 3 decreti-legge, mentre aumenta al termine della IX legislatura (43 decreti-legge). Dopo lo scioglimento delle Camere al termine della X legislatura vennero adottati 12 decreti-legge, mentre diviene allarmante il numero di decreti-legge emanati nel periodo di scioglimento delle Camere negli anni antecedenti alla sentenza n. 360 del 1996: rispettivamente 100 e 119 in un arco temporale di circa tre mesi al volgere, rispettivamente, delle legislature XI e XII.

Tra i principali ambiti su cui tali provvedimenti sono intervenuti si richiamano, a titolo esemplificativo: settore portuale e marittimo; attuazione del piano di ristrutturazione del comparto siderurgico; istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica; misure in materia di dighe; partecipazione italiana a missioni di pace; prevenzione e rimozione dei fenomeni di dispersione scolastica; accelerazione della concessione delle agevolazioni alle attività e per il personale della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno; copertura dei posti vacanti nell'organico del Corpo di polizia penitenziaria; nuova sede del circolo ufficiali delle Forze armate; rifinanziamento della disciplina del credito peschereccio di esercizio; campagna lattiero-casearia 1994-1995; accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni del Ministero del tesoro in società per azioni; disposizione a favore delle zone colpite

da fenomeni alluvionali nei mesi da settembre a dicembre 1993; fissazione del termine relativo alla nuova disciplina del rapporto di impiego delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare; disposizioni per garantire il proseguimento degli interventi in favore degli sfollati dai territori della ex Jugoslavia, dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose e delle attività di volontariato; adeguamento di canoni e di contributi per l'esercizio di stazioni di radioamatore; rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali; riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti; disposizioni urgenti concernenti l'iscrizione al registro dei revisori contabili; disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri; utilizzazione in conto residui di fondi stanziati per interventi in campo sociale; provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.

A seguito dell'intervento della Corte costituzionale relativo alla reiterazione, anche il numero di decreti-legge adottati nei periodi di scioglimento delle Camere si riduce di conseguenza: 13 al termine della XIII legislatura, 4 al termine della XIV legislatura e 6 al termine della XV legislatura.

Infine, prima dell'inizio della XVII legislatura, nella fase di scioglimento delle Camere, sono stati emanati 2 decreti-legge: il decreto-legge 14 gennaio 2013, n. 1, recante « Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale » ed il decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227, recante « Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il

consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione ».

4. LE PRINCIPALI CAUSE DEL FENOMENO

Come già evidenziato, da più di quaranta anni si discute sulle cause del ricorso massiccio e sistematico alla decretazione d'urgenza. L'eziologia del fenomeno viene ricondotta a una pluralità di fattori, tra i quali spiccano: a) la difficoltà del sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948 di rispondere tempestivamente alle domande di regolazione provenienti da una società in continua trasformazione; b) la « lentezza » del Parlamento e l'assenza in via generale di corsie preferenziali per i disegni di legge del Governo; c) la scarsa coesione delle maggioranze di governo; d) la crisi della legge, intesa come progressiva incapacità dell'ordinamento di mantenere un assetto normativo stabile e coerente. L'analisi di questi fattori causali può essere utile per mettere in luce il peso effettivo che ciascuno di essi ha avuto e ha tutt'ora rispetto al fenomeno dell'abuso della decretazione.

4.1 *La difficoltà del sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948 di rispondere tempestivamente alle domande di regolazione provenienti da una società in continua trasformazione.*

L'assetto costituzionale vigente è stato assai sovente indicato come uno dei più potenti fattori di freno ad una attività legislativa in grado di adeguarsi ai tempi e ai ritmi di una società in costante e, a volte, tumultuosa trasformazione. In particolare, il sistema bicamerale perfetto è stato considerato uno degli aspetti di maggior ostacolo alla speditezza del procedimento legislativo. Nell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione nell'ambito dell'esame dei progetti di legge di riforma della seconda parte della Costituzione, e nel corso del dibattito in Commissione e in

Assemblea sui medesimi progetti, è stato da più parti richiamato questo aspetto.

In particolare è stato sottolineato come, a fronte dei modesti risultati ottenuti sul piano del rafforzamento della rappresentanza, il bicameralismo abbia costituito più che una soluzione in termini di maggiore ponderazione delle decisioni parlamentari, un fattore di rallentamento.

Questa diagnosi è quella maggiormente condivisa e radicata, tant'è che ha portato – come si vedrà oltre nella relazione – alla proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione che determina il superamento del bicameralismo paritario.

4.2 *La « lentezza » del Parlamento e l'assenza in via generale di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo.*

Connesso con il fattore causale sopra descritto, ma distinto e separato sul piano concettuale e dell'esperienza, è il richiamo alla disciplina del procedimento legislativo. Cadenza, fasi, organizzazione e tempi sono considerati non adeguati a soddisfare la domanda di regolazione proveniente dal Governo ai fini dell'attuazione del suo programma.

È questo un aspetto di particolare complessità e delicatezza, perché chiama in causa, per un verso, aspetti di natura regolamentare e procedurale e quindi gli assetti derivanti dai regolamenti parlamentari. Per altro verso, richiede uno sguardo più ampio sulle modalità di svolgimento della dialettica parlamentare, sulle strategie dei gruppi di opposizione e sulle capacità di tenuta dei gruppi di maggioranza.

Non v'è dubbio che vi sia una questione relativa ai tempi del procedimento: senza entrare nella sfera di competenza della Giunta per il regolamento, che sta elaborando una serie di proposte in merito (v. *infra*, par. 6.3), basti qui ricordare che si pone senz'altro un problema di disciplina del procedimento, che può e deve essere razionalizzato e snellito, senza sacrificio per le garanzie delle opposizioni e delle

esigenze istruttorie sui singoli progetti di legge.

Al tempo stesso, occorrerebbe una riflessione più vasta, che quest'Assemblea potrebbe promuovere e sviluppare, sulle caratteristiche del nostro sistema democratico e sulle dinamiche che caratterizzano l'attività parlamentare tra istanze di rappresentazione dei conflitti e delle posizioni divergenti e istanze che spingono all'assunzione delle decisioni necessarie all'attuazione dei programmi di governo.

Occorre considerare che la stessa Costituzione del 1948 ha previsto all'articolo 72, secondo comma, che debbano essere disciplinati dai « regolamenti » procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Questo significa che era ben presente all'Assemblea costituente la necessità di mettere il Parlamento nelle condizioni di rispondere con prontezza ai casi di « urgenza », pur restando nell'alveo dei procedimenti legislativi ordinari. Il ricorso all'istituto dell'abbreviazione dei tempi nella prassi dei regolamenti parlamentari non ha dato i frutti sperati, forse perché, in una prima fase dell'esperienza repubblicana, alla pressante domanda di regolazione e alla esigenza di celerità di decisione rispondeva efficacemente il ricorso alle Commissioni in sede legislativa e successivamente — allorquando l'introduzione del sistema elettorale maggioritario ha portato ad una drastica riduzione di tale istituto — il ricorso « fuori misura » al decreto-legge era ormai una criticità conclamata.

Ad ogni modo, è innegabile che il mancato decollo di questa previsione costituzionale — che non si è tradotta nella definizione, in via generale, di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo o per i progetti di iniziativa parlamentare dichiarati urgenti — costituisca uno dei fattori che oggi viene ritenuto responsabile del massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza.

In realtà occorre precisare che una corsia preferenziale è disciplinata dai regolamenti parlamentari ed è costituita dal procedimento di approvazione dei provvedimenti cosiddetti « collegati alla manovra

di finanza pubblica », indicati nel Documento di economia e finanza (DEF).

Con riferimento a tali disegni di legge, infatti, il Governo può chiedere che la Camera delibera sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze della manovra finanziaria complessiva. Sulla richiesta formulata dal Governo delibera all'unanimità la Conferenza dei Presidenti di Gruppo o, in mancanza di accordo unanime, l'Assemblea. Questa procedura, per quanto utilizzata ampiamente anche nella recente esperienza, non ha una portata generale e come tale non è stata idonea nel tempo a svolgere una effettiva funzione deflattiva del numero dei decreti-legge.

D'altro canto, non può non osservarsi come molto spesso sia proprio la compressione sugli spazi di esame parlamentare esercitata dai decreti-legge a non consentire un fisiologico svolgersi dell'attività legislativa ordinaria, la quale finisce per avere tempi molto lunghi anche a causa del troppo spazio richiesto dall'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (sul poco tempo lasciato dalla decretazione d'urgenza alla legislazione ordinaria, v. memoria depositata dal professor Volpi).

È stato sostanzialmente innescato un circuito perverso, in forza del quale la decretazione d'urgenza assume caratteri abnormi nella misura in cui il Parlamento non è in grado di assumere decisioni rapide per via ordinaria. Ma a sua volta il Parlamento non ha spazi ordinari di agibilità a causa del numero elevatissimo di decreti-legge da convertire.

Ad ogni modo la questione relativa alla cosiddetta « corsia preferenziale » è stata affrontata nel disegno di legge di modifica della parte seconda della Costituzione, di cui si dirà più avanti.

4.3 *La scarsa coesione delle maggioranze di governo.*

Se la « lentezza » del Parlamento e l'assenza di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo sono argo-

menti per lo più invocati nell'ottica delle prerogative dell'Esecutivo, la scarsa coesione delle maggioranze di governo è fattore richiamato nella prospettiva di un uso « strumentale » della decretazione d'urgenza denunciato più volte e in diverse epoche dalle opposizioni.

Come evidenziato già nel corso del dibattito parlamentare svolto presso la I Commissione nel corso della IX legislatura, analizzando i dati relativi al numero dei decreti-legge presentati nelle prime otto legislature in raffronto con le diverse situazioni politico-parlamentari emerge come — in tale periodo storico — le punte si siano registrate soprattutto a fronte di situazioni di difficoltà del Governo rispetto alla « tenuta » della maggioranza, non tanto in relazione alla sua ampiezza quanto alla generale situazione politico-parlamentare di volta in volta determinata.

Come osservava il deputato Bassanini in occasione di quel dibattito, « il ricorso al decreto-legge è divenuto uno strumento per compattare maggioranze disomogenee, per garantire al Governo in Parlamento un consenso, che per via di spontanea convergenza politica i gruppi parlamentari della maggioranza non gli potrebbero assicurare ». Ma Bassanini si spingeva oltre, chiedendosi se « costituzionalmente l'istituto del decreto-legge possa a buon diritto essere utilizzato per una finalità siffatta, che, per vero, non sembra possa essere annoverata tra i fini che hanno ispirato l'invenzione del Costituente ». (*La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: 6 ottobre — 17 novembre 1983*, p. 40).

Questa opinione non fu peraltro condivisa tra tutti coloro che intervennero nel corso del dibattito in I Commissione nel 1983. In particolare il deputato Galloni affermava « non sarei d'accordo con coloro i quali dicono e hanno detto che il ricorso frequente al decreto-legge è collegato...al venir meno di maggioranze sicure: no, al contrario il fenomeno è collegato, a mio avviso, all'aprirsi — ed è stato un fatto positivo nella nostra esperienza delle le-

gislature repubblicane che si sono susseguite dopo la VI — di un dialogo maggiore tra maggioranza e opposizione » (*La decretazione d'urgenza, op. cit., pp. 66 e seg.*).

Da questo contrasto di punti di vista, emerge con chiarezza come non sia univoca la posizione sulla effettiva incidenza di questo fattore causale. Né, d'altra parte, è agevole rinvenire dati che diano ad esso riscontro oggettivo. Certo è che nella storia repubblicana, soprattutto in passato, vi sono state numerose fasi in cui hanno governato coalizioni composite, che possono aver trovato nell'uso del decreto-legge uno strumento utile per superare dissidi e contrasti politici, destinati, peraltro a riemergere nella fase di conversione del decreto. Sotto questo profilo, è significativo il dato relativo alla ampiezza e alla incisività delle modifiche apportate in sede di conversione (v. *infra*, par.3.3) che, se non una prova univoca, può costituire un indizio del rilievo di questo fattore causale.

4.4 *La crisi della legge, intesa come progressiva incapacità dell'ordinamento di mantenere un assetto stabile e coerente.*

Un ulteriore fattore che ha accentuato nel corso del tempo la degenerazione nell'uso di un istituto voluto dalla Costituzione come « straordinario » ed « eccezionale », risiede in quel fenomeno di progressiva disgregazione e alterazione dell'ordinamento giuridico noto sotto il nome di « crisi della legge » (v. intervento del Presidente Labriola nel dibattito in I Commissione del 1982 in *La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: 6 ottobre — 17 novembre 1983*).

L'eccessiva legificazione presente in Italia, la difficoltà nel riorganizzare la legislazione in codici e raccolte organiche, il ritardo con cui si sono avviate politiche di delegificazione di settori ampi dell'ordinamento, la tendenza a legiferare attraverso leggi provvedimento sono tutti fattori che hanno generato uno snaturamento della

funzione della legge come strumento di regolazione per disposizioni generali e astratte, a scapito del pieno e responsabile esercizio delle funzioni amministrative da parte degli organi pubblici e con forte compressione per le possibilità di garanzia e di difesa in sede giurisdizionale dei singoli incisi sfavorevolmente da quei provvedimenti-legge.

Sono fattori che hanno legittimato l'uso dirompente della decretazione d'urgenza, unico strumento considerato in grado di recidere il « groviglio » inestricabile di un ordinamento giuridico fortemente compromesso nei suoi caratteri di coerenza, di completezza, di chiarezza.

Naturalmente non è mancato il ricorso alla delega in importanti settori e l'uso della delegificazione, seppur, in alcuni casi, al di fuori del perimetro disegnato dalla legge n. 400 del 1988.

Ma il dato prevalente, sotto il profilo della produzione normativa, soprattutto negli ultimi anni è inequivocabile: una grande parte delle disposizioni di rango primario è immessa nell'ordinamento mediante decreto-legge.

Il decreto-legge — che molto spesso si giustifica con l'esigenza di intervenire in forma derogatoria su assetti di regolazione nei diversi settori — è stato considerato anche uno strumento per superare le lentezze, le difficoltà di azione di un sistema amministrativo sottoposto ad un eccesso di legislazione. Assai di frequente il decreto-legge interviene per alterare o derogare o sospendere o modificare temporaneamente assetti di regolazione stabiliti dall'ordinamento.

In tal modo il decreto-legge si pone come uno dei fattori che incidono con maggiori effetti negativi sul sistema di regole che disciplinano i diversi settori dell'ordinamento.

Al tempo stesso, si assiste, soprattutto negli ultimi tempi, ad un uso del decreto-legge per intervenire su aspetti ordinamentali, costringendo interventi di riforma di vasta portata entro i limiti angusti e impropri del procedimento di conversione del decreto-legge. Questa tendenza è stata, come si vedrà nel prosieguo dell'esposi-

zione, stigmatizzata dalla Corte costituzionale in alcune recenti sentenze.

5. LE PRINCIPALI CONSEGUENZE DEL FENOMENO

Le conseguenze negative della decretazione d'urgenza costituiscono l'oggetto di un vasto dibattito, dentro e fuori dal Parlamento.

In sede di Relazione per l'Assemblea, la I Commissione ritiene di doversi soffermare sulle ripercussioni che maggiormente incidono sul corretto funzionamento dell'intero sistema istituzionale. Le conseguenze individuabili in termini di « danni al sistema » sono le seguenti: *a) effetti sul funzionamento del sistema democratico e sui suoi equilibri; b) effetti sulla forma di governo; c) effetti sul funzionamento del procedimento legislativo; d) effetti sul buon assetto regolativo nei diversi settori a danno dei singoli, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni.*

5.1 *Gli effetti sul funzionamento del sistema democratico e sui suoi equilibri.*

Dai dati riportati in appendice e illustrati nella prima parte della Relazione emerge con chiarezza come l'abuso della decretazione d'urgenza abbia spinto le modalità di produzione di una parte significativa del diritto che vige nel nostro Paese al limite estremo, se non decisamente oltre i confini tracciati con nettezza dalla Costituzione repubblicana.

Non sono pochi gli studiosi intervenuti in audizione che hanno stigmatizzato con forza il carattere fortemente negativo del fenomeno da un punto di vista di tenuta dell'ordine costituzionale.

Per indicare le conseguenze del fenomeno si parla di « significatività dello scostamento della prassi dal modello costituzionale » (v. Appendice, memoria depositata dal professor F.S. Marini), di « delegittimazione dell'assetto costituzionale vigente » (v. Appendice, memoria depositata dal professor D'Andrea), di

« prassi abusiva della decretazione d'urgenza » (v. Appendice, memoria depositata dal professor De Fiores), di « fonte di una continua serie di abusi » (v. Appendice, resoconto stenografico dell'audizione del 19 giugno 2014 del professor Caravita di Toritto).

Queste considerazioni devono far riflettere, e devono far riflettere soprattutto l'Assemblea della Camera dei deputati, prima ancora che sui rimedi possibili o in corso di approntamento, sulla gravità della situazione che si è determinata nel corso degli anni.

Il punto più rilevante riguarda proprio il mancato rispetto della Costituzione.

Come giustamente si è osservato nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione, « la condizione ordinaria di impiego della decretazione d'urgenza è stata la violazione della *ratio inspiratrice* dell'articolo 77 della Costituzione, che la configura come strumento eccezionale... » (v. Appendice, memoria depositata dal professor Scaccia).

Il Parlamento non può non prendere atto che l'abuso della decretazione d'urgenza per dimensioni e durata del fenomeno costituisce una ferita profonda del nostro assetto costituzionale.

Come affermato nel corso delle audizioni svolte dalla I Commissione, « 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 » (v. Appendice, memoria depositata dal professor Volpi).

Prima ancora di esaminare le ripercussioni negative sulla forma di governo, sul corretto svolgimento del procedimento legislativo e sulla funzione « regolatrice » e « ordinatrice » del diritto, occorre fermarsi a riflettere su questo aspetto di fondo, che riguarda il mancato rispetto delle regole che la Costituzione ha posto per disciplinare questa fonte di produzione del diritto.

L'abuso della decretazione d'urgenza ha rotto l'equilibrio che la Costituzione ha sancito a presidio del corretto svolgersi

delle forme ordinarie di produzione della legge all'interno di un sistema parlamentare.

Occorre ripartire da questa osservazione – di per sé piuttosto sconcertante – per recuperare il senso vivo di una riflessione che voglia penetrare la dimensione più scabrosa della decretazione d'urgenza. Senza comprendere a fondo la vastità e la profondità di questa ferita sarà difficile far funzionare in modo pieno i rimedi che il Parlamento si appresta ad approvare – sia in sede di revisione costituzionale sia in sede di riforma dei Regolamenti.

Per ciò è necessario riflettere attentamente sulle cause profonde del fenomeno e considerare quanto rilevanti siano state le ripercussioni sugli equilibri del sistema istituzionale, che hanno visto, nel corso degli anni, una tensione costante fra Parlamento e Governo e numerosi tentativi di Parlamento e Governo per ovviare, senza successo, al fenomeno dell'abuso, come si vedrà nel capitolo seguente. Ma quelle cause hanno visto anche un ruolo di crescente monito e di intervento viepiù incisivo della Corte costituzionale, assieme ad una sempre più acuta sensibilità del Capo dello Stato, senza che siano mancati momenti di tensione tra lo stesso Presidente della Repubblica e l'Esecutivo.

È quindi, di tutta evidenza come, sotto il peso dell'abuso della decretazione d'urgenza, sia stato messo a repentaglio a più riprese e in più situazioni lo stesso equilibrio e lo stesso fisiologico atteggiarsi dei rapporti tra gli organi costituzionali.

5.2 *Gli effetti sulla forma di governo.*

È difficile dire se l'abuso della decretazione d'urgenza abbia semplicemente determinato un mutamento della forma di governo o se in qualche misura non sia stato il fenomeno stesso una conseguenza inevitabile – in assenza di riforme tempestive e adeguate – della esigenza di ridefinire gli equilibri nella distribuzione del potere di decisione e di indirizzo tra Parlamento e Governo.

Le opinioni al riguardo sono molteplici e molto spesso non convergenti.

Così, accanto a chi sottolinea che « il Parlamento è stato trasformato ...in organo meramente correttivo della volontà legislativa primaria espressa dal Governo » (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno), c'è chi mette l'accento sulla necessità per il Governo di avere tempi certi per poter vedere approvati i disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo: « non c'è altra soluzione che quella di prevedere tempi certi...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 » (v. Appendice, resoconto stenografico dell'audizione del 19 giugno 2014 del professor Guzzetta).

Al di là delle diverse posizioni che naturalmente implicano sensibilità diverse non solo sul piano delle riflessioni degli studiosi ma anche sul piano delle diverse opzioni politiche, rimane il fatto che il profilo relativo al legame tra uso del decreto-legge e forma di governo ha rappresentato una costante nel dibattito sul tema.

Il punto che la Commissione intende portare all'attenzione dell'Assemblea non può ovviamente riguardare le opzioni di fondo su un tema così fortemente connotato da implicazioni e scelte di natura politica, ma riguarda da un lato le conseguenze innegabili che l'abuso della decretazione ha portato sull'assetto della forma di governo così come delineata dalla Costituzione, dall'altro riguarda l'individuazione degli aspetti fondamentali da tenere presenti per una corretta impostazione dell'analisi del problema.

Per quanto riguarda le conseguenze, è innegabile, dai dati sopra riportati, che l'iniziativa legislativa si sia concentrata negli ultimi decenni fondamentalmente nelle mani dell'Esecutivo. È altrettanto innegabile che vi sia una massiccia partecipazione del Parlamento in sede di approvazione della legge di conversione, ma il dato qualificante, ai fini delle ripercussioni sulla forma di governo, è

dato dal netto prevalere dell'iniziativa dell'Esecutivo. A questo dato si accompagna una sostanziale marginalizzazione, in termini sia quantitativi che qualitativi, della iniziativa legislativa parlamentare. Sotto questo aspetto, il fatto che vi sia un elevato numero di emendamenti di iniziativa parlamentare, approvati durante l'*iter* di conversione dei decreti, non consente di riequilibrare il rapporto tra Parlamento e Governo soprattutto in termini di capacità di elaborazione di soluzioni organiche, coerenti e adeguate ai problemi del Paese. L'attività emendativa del Parlamento, oltre a essere costretta nell'alveo tracciato dal Governo, ha molto spesso carattere micro settoriale e parcellizzato, essendo ben difficile impostare soluzioni di respiro nel contesto angusto e limitato dell'esame del disegno di legge di conversione.

Questi sono dati oggettivi che non sembrano ininfluenti rispetto alla definizione della forma di governo.

Inoltre, il ricorso sistematico alla posizione della questione di fiducia sulla conversione in legge dei decreti comporta una alterazione oggettiva della natura di un istituto che in un sistema di governo parlamentare dovrebbe fisiologicamente avere una funzione assai circoscritta.

L'apposizione sistematica della questione di fiducia forza il rapporto fra Governo e Parlamento e, al di là di tutte le implicazioni sul piano del corretto svolgersi della dinamica parlamentare, reca con sé l'effetto di riportare tempi, modi e contenuti della produzione normativa in capo ad un organo che per definizione costituzionale non ha alcuna titolarità originaria della funzione legislativa (articolo 77, comma primo).

Sotto questo aspetto, non si può non osservare che ci troviamo di fronte ad una forma di governo parlamentare nella quale l'attività legislativa primaria è sistematicamente e massicciamente ricondotta all'iniziativa e alle condizioni di esame e di decisione stabiliti dall'Esecutivo.

Al tempo stesso, occorre sottolineare che il peso che gli Esecutivi hanno progressivamente assunto nella seconda metà

del Novecento nei processi decisionali delle democrazie parlamentari europee è un peso crescente e sempre più rilevante, a causa di dinamiche proprie delle società post-industriali.

Non si tratta, quindi, di escludere dai termini del problema questo fondamentale aspetto che riguarda il funzionamento « efficiente » del sistema di decisione. Il punto è che questa maggiore capacità di decisione deve svilupparsi nell'alveo dei confini stabiliti dai diversi assetti costituzionali.

Nel caso italiano, l'abuso dello strumento del decreto-legge, oltre a « forzare » la forma di governo, non ha prodotto risultati positivi in termini di maggiore efficacia e di maggiore capacità di guida, di programmazione e di realizzazione di politiche pubbliche su vasta scala.

È stato, in sostanza, un gioco a somma negativa, nel quale l'abuso della decretazione, pur spostando l'asse di impulso e di decisione sull'Esecutivo, non ha portato a risultati apprezzabili in chiave di buon funzionamento del sistema di decisione.

Più che di una « forzatura » sulla forma di governo, dovrebbe forse parlarsi di una sua « deformazione », che lascia attualmente in una condizione squilibrata tanto i « diritti » del Parlamento, quanto i « diritti » del Governo. Se il Parlamento rischia di essere per certi versi svuotato e indebolito, il Governo è solo in parte rafforzato, perché a sua volta imbrigliato nell'uso di uno strumento di decisione che per definizione è di corto respiro e che non consente la realizzazione di riforme meditate, adeguatamente discusse, destinate a durare e a generare certezza e basi normative solide per i singoli, le associazioni, le imprese, le pubbliche amministrazioni, gli investitori internazionali.

5.3 Gli effetti sul funzionamento del procedimento legislativo.

Gli effetti negativi che l'abuso della decretazione d'urgenza produce sul corretto funzionamento degli organi parlamentari e sul fisiologico svolgersi della

funzione legislativa si appuntano su diversi aspetti.

Innanzitutto, come è stato anche di recente sottolineato nel Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea presentato nel marzo 2015 alla Camera dei deputati, il fenomeno della decretazione d'urgenza, per le caratteristiche che ha assunto negli ultimi decenni, provoca una rilevante alterazione del sistema di funzionamento delle Commissioni parlamentari.

Sul piano delle funzioni attribuite alle Commissioni in sede referente si registra come il ricorso a decreti-legge multisettoriali, che molto spesso introducono vere e proprie riforme ordinamentali in molteplici settori, produce la impossibilità che sia svolta una corretta istruttoria legislativa nella Commissione di merito. In tali casi, infatti, il disegno di legge di conversione viene assegnato a una o al massimo due Commissioni riunite, mentre le altre Commissioni — che pur in astratto avrebbero titolo per la rilevanza della materia trattata ad essere competenti in sede referente — si vedono confinate ad una mera funzione « consultiva ». È evidente, infatti, che un disegno di legge di conversione non può essere assegnato a un numero di Commissioni superiore a due (vi sono rarissimi e piuttosto remoti casi di assegnazione a tre Commissioni riunite).

Questo aspetto, proprio per i caratteri « endemici » che assume la decretazione d'urgenza, ha finito per scardinare il sistema delle competenze disegnato dai Regolamenti parlamentari e dalle circolari dei Presidenti, che hanno disciplinato una articolazione basata sulle competenze materiali di ciascuna Commissione proprio perché potesse essere assolta nel modo più accurato la attività istruttoria di esame imposta dall'articolo 72 della Costituzione.

Rilevanti riforme di settore sono state approvate senza il vaglio preventivo della competente Commissione di merito. Questo non può non avere ricadute sul corretto esercizio delle funzioni parlamentari, sia in termini di rispetto dell'assetto organizzativo del Parlamento, sia in termini di qualità dell'attività da esso svolta.

L'attività in sede consultiva, per contro, è aumentata di intensità, sebbene i tempi ristretti di esame da parte delle Commissioni di merito non sempre consentano un vaglio accurato dei pareri espressi, tant'è che una parte significativa delle osservazioni e delle condizioni contenute nei pareri espressi nell'ambito dei procedimenti di conversione dei decreti-legge non vengono né discussi, né recepiti. A ciò si deve aggiungere la circostanza che, in ragione dei tempi di esame del disegno di legge di conversione, molto spesso il parere delle Commissioni in sede consultiva viene espresso sul testo iniziale del provvedimento e non sul testo eventualmente emendato.

Un ulteriore rilevante squilibrio si determina nei rapporti fra Commissione e Assemblea, soprattutto a seguito della approvazione della questione di fiducia da parte del Governo.

Nell'assetto costituzionale e regolamentare vigente, la Commissione in sede referente ha una funzione essenziale nel procedimento legislativo che peraltro si connota per la sua natura istruttoria. Il testo predisposto dalla Commissione è destinato ad essere esaminato, discusso, modificato in Assemblea, con le forme e i limiti stabiliti dal Regolamento.

Accade invece che il Governo — come già accennato — con frequenza assai elevata ponga la questione di fiducia in Assemblea sull'approvazione senza emendamenti del testo approvato in sede referente in Commissione.

Questa pratica altera il rapporto tra Commissione ed Assemblea, perché di fatto conferisce alla deliberazione sul mandato al relatore il carattere di deliberazione sostanzialmente « definitiva » sul testo, senza che l'Assemblea possa apportare modifica alcuna.

Questa alterazione non riguarda solo la menomazione del ruolo dell'Assemblea, ma comporta anche una impropria attribuzione di funzioni e di responsabilità alla Commissione, in assenza di adeguate forme di garanzia.

In particolare, ai lavori della Commissione si applica un regime di pubblicità

molto diverso da quello proprio dell'Assemblea. In sede referente, infatti, è possibile l'attivazione del circuito chiuso quando non vi sono obiezioni da parte dei deputati componenti ed è prevista la stesura di un resoconto sommario, mentre in Assemblea è prevista la ripresa televisiva diretta sul sito *web* della Camera dei deputati, la redazione del resoconto sommario e del resoconto stenografico della seduta. Inoltre, nelle Commissioni, per ragioni proprie e peculiari della sede referente, non sono ammesse in linea generale votazioni nominali: non è pertanto possibile ricostruire la volontà manifestata dai singoli deputati e dai singoli gruppi se non in caso di dichiarazione di voto riportate nel resoconto sommario dei lavori.

Si tratta di aspetti « distorsivi » della massima rilevanza, perché di fatto attengono al principio di pubblicità e di piena conoscibilità dei lavori parlamentari. Di per sé, un rafforzamento del ruolo delle Commissioni e una razionalizzazione del rapporto fra Commissione e Assemblea al fine di evitare inutili duplicazioni e ridondanze procedurali sarebbe positivo e infatti la proposta di riforma del Regolamento in discussione è impostata su questa falsariga. È, peraltro, chiaro che tutto questo non può essere in alcun modo « anticipato » dalla pratica sopra descritta, proprio per l'assenza delle condizioni e delle garanzie che devono accompagnare questo passaggio.

Un ulteriore effetto negativo prodotto sul piano del procedimento legislativo riguarda il fenomeno — cui si è già accennato sopra — del cosiddetto « bicameralismo alternato ». Accade, spesso, infatti che il disegno di legge assegnato ad un ramo del Parlamento sia trattenuto in sede di esame fino a ridosso della scadenza, per essere poi trasmesso all'altra Camera che si trova di fatto nelle condizioni di non poterlo modificare. Questo fenomeno porta ad una evidente alterazione delle prerogative del ramo del Parlamento che interviene in seconda lettura e snatura pesantemente il ruolo e il significato che la Costituzione vigente assegna al sistema parlamentare bicamerale.

5.4 *Le ripercussioni sugli assetti regolativi nei diversi settori a danno dei singoli, delle imprese, delle pubbliche amministrazioni.*

Quando si parla di problemi connessi all'abuso del decreto-legge, si pensa comunemente alle conseguenze negative che l'eccessivo ricorso a tale strumento normativo produce nell'ambito dei rapporti tra Governo e Parlamento e, soprattutto, a un progressivo e inesorabile processo di spoliazione delle prerogative di quest'ultimo.

Non meno rilevanti, invece, sono le ripercussioni negative che il ricorso alla decretazione d'urgenza produce sui diversi soggetti chiamati, a vario titolo, a dare applicazione alle norme contenute nei decreti-legge. In questo senso, è innegabile che la decretazione d'urgenza abbia inciso fortemente sulla certezza e sull'effettività del diritto, oltre che sull'autorevolezza dello stesso, come è stato fatto notare nel corso delle audizioni svoltesi all'interno dell'indagine conoscitiva (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno).

In quella sede è stato messo in luce, in particolare, come il decreto-legge sia talvolta fondato sulla necessità di annunciare l'iniziativa governativa, per cui attraverso tale strumento si darebbe « veste legale » a ciò che si è annunciato quale proposta del Governo al momento della deliberazione del Consiglio dei ministri.

Un altro problema evidenziato attiene ad un possibile « *deficit* di effettività » del decreto-legge fino all'approvazione della legge di conversione: sempre più frequentemente, infatti, si determinerebbe una frattura tra il dettato legislativo vigente, costituito dai decreti-legge, e il dettato legislativo effettivamente applicato dalla collettività, dal momento che i destinatari attendono la pubblicazione della legge di conversione prima di applicare il decreto-legge, per cui il diritto prodotto da quest'ultimo soffre di un forte *deficit* di effettività (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno). Conseguentemente,

dato che il diritto prodotto è quasi interamente frutto della decretazione d'urgenza, dall'applicazione del predetto asunto si arriva alla conclusione che il diritto nel suo complesso ha perso effettività.

Analogamente, a proposito dell'abuso del decreto-legge si è parlato di « caos amministrativo insuperabile » in quanto l'amministrazione, i giudici, i soggetti privati, gli operatori industriali, gli operatori economici, i cittadini, di fronte al decreto-legge non sanno se prendersi il rischio di attuarlo o se aspettare la legge di conversione (v. Appendice, resoconto stenografico dell'audizione del 19 giugno 2014 del professor Caravita di Toritto). Questo significa che il Paese vive sessanta giorni — ma tempo addietro ancora di più — nell'incertezza dei comportamenti delle proprie istituzioni. Questo problema è considerato ancora più grave rispetto a quello del raccordo fra Governo e Parlamento nell'esercizio del potere legislativo, in quanto equivale sostanzialmente a porre il Paese in una situazione di « caos amministrativo ».

Inoltre, la proliferazione abusiva della decretazione d'urgenza è considerata causa della sfiducia dei cittadini nei confronti dell'autorevolezza del diritto, come fonte dotata della capacità di orientare i comportamenti secondo modalità pressoché stabilizzate nel tempo (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno).

Con riferimento al problema degli effetti del decreto-legge, si rileva altresì che non infrequentemente sulla medesima disciplina o anche sulla medesima disposizione intervengono in successione più decreti-legge, anche a distanza ravvicinata, dando così luogo a una serie di modifiche « a catena » che pure deve essere valutata alla luce dei presupposti di necessità e urgenza.

Possono citarsi, a titolo di esempio, i molti provvedimenti di urgenza che sono intervenuti in poco meno di due anni in merito all'Expo Milano 2015, spesso con interventi reiterati su norme di recente approvazione, e le numerose modifiche cui

è stato soggetto l'articolo 357 del regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici.

6. LE « REAZIONI » ALL'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

6.1 La Corte costituzionale.

Dopo aver evidenziato le cause e le conseguenze dell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, saranno esaminate le reazioni poste in essere, nel corso degli anni, dalle istituzioni al fine di contenere il descritto fenomeno.

In primo luogo, assume rilievo la giurisprudenza costituzionale, che nel corso degli ultimi decenni ha subito una lunga evoluzione, con un'ampia estensione del sindacato sulla decretazione d'urgenza e sulle relative leggi di conversione.

Ad una prima fase risalgono le sentenze « inibitrici » della Corte costituzionale (sentenze nn. 108 del 1986, 243 del 1987, 808 e 810 del 1988, 263 del 1994) assolutamente refrattarie ad ammettere ogni possibilità di controllo sulla sussistenza dei presupposti del decreto, il più delle volte schermendosi dietro le cosiddette virtù sananti della legge di conversione. La conversione in legge, per la dottrina prevalente degli anni Ottanta, producendo la « novazione della fonte », faceva scattare per la Corte una vera e propria preclusione nei confronti dei vizi del decreto-legge dopo la sua conversione (l'orientamento, avviato dalla sentenza n. 108 del 1986, è poi proseguito dalla pronuncia n. 243 del 1987 e da numerose altre).

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

È con la sentenza n. 29 del 1995 che, per la prima volta, la Corte costituzionale ha ammesso la sindacabilità del difetto della necessità e dell'urgenza: con tale sentenza la Corte ha, in particolare, chia-

rito che « l'evidente mancanza » di tali presupposti prefigurerrebbe non solo un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, ma anche un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, negando l'efficacia « sanante » di quest'ultima.

La Corte, pertanto, ha preferito riservarsi una forte discrezionalità di intervento, affermando che non una « qualsiasi » mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza può costituire vizio *in procedendo* della legge di conversione, bensì solo una « evidente » mancanza di tali requisiti. Si è venuta così a creare la singolarissima situazione – ancor oggi persistente – per cui la Corte continua ad affermare che, mentre per tutti gli articoli della Costituzione basta la violazione per dichiarare un atto avente forza di legge incostituzionale, per l'articolo 77 occorre che tale violazione sia « evidente ».

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 (si vedano le sentenze n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996) sia rispetto a decreti-legge convertiti in legge (si veda la sentenza n. 330 del 1996), mentre è stata coerentemente esclusa rispetto a disposizioni aggiunte in sede di conversione (si veda la sentenza n. 391 del 1995) e rispetto a disposizioni di « sanatoria », che si limitano a far salvi gli effetti di decreti non convertiti (si veda la sentenza n. 84 del 1996).

La Corte dunque, se da un lato ha affermato il suo potere di controllo dal punto di vista « potenziale », dall'altro lato non aveva mai spinto tale potere fino alle estreme conseguenze, ovvero fino all'annullamento di un decreto per mancanza dei presupposti, per cui 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.

Dopo un ventennio in cui la predetta impostazione resta immutata, si registra un cambiamento significativo con le sentenze nn. 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 di alcune disposizioni del decreto convertendo. In particolare, la sentenza n. 171 del 2007, per la prima volta, conclude per la illegittimità della norma per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita. Nel caso di specie, la Corte sanziona la disposizione che introduce una nuova disciplina in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità in un decreto-legge relativo a misure di finanza locale.

Nella successiva sentenza n. 128 del 2008, la Corte, per valutare la sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere, si rivolge agli « indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata », constatando, nel caso di specie, sia il difetto di collegamento tra la disposizione censurata (previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli) con le altre disposizioni inserite nel decreto, che, nella loro eterogeneità, concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio, sia anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

La svolta è rappresentata da altre due sentenze, le nn. 22 del 2012 e 32 del 2014: in questi due casi la Corte non sottopone a scrutinio la disomogeneità originaria del decreto-legge, bensì la disomogeneità « sopravvenuta ». Non è in discussione, dunque, il potere del Parlamento di modificare il decreto in sede di conversione; il punto è piuttosto l'ampiezza di questo potere. Prima di queste pronunce, la posizione della Corte riguardo al potere di emendamento era quella per cui gli emendamenti erano ammissibili solo se persistevano le ragioni di necessità ed urgenza che sostenevano le norme emendate. Nulla si diceva, però, degli emendamenti disomogenei, facendoli ritenere implicitamente sempre ammissibili in quanto espressivi della ordinaria potestà legislativa (sentenze nn. 391 del 1995, 355 e 367 del

2010, 93 del 2011), suscitando così forti perplessità da parte della dottrina.

La posizione che invece emerge dalle due sentenze n. 22 e 32 è del tutto opposta: gli emendamenti parlamentari disomogenei sono del tutto inammissibili dal punto di vista costituzionale durante la procedura di conversione.

In particolare, con la sentenza n. 32 del 2014 sulla cosiddetta legge « Fini-Giovanardi », la Corte, confermando un orientamento emerso nella sentenza n. 22 del 2012 sul decreto-legge « 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 ».

Nel caso di specie, la Corte era chiamata ad esercitare il proprio sindacato di costituzionalità del decreto-legge n. 272 del 2005, recante disposizioni eterogenee, relative alla sicurezza e al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all'amministrazione dell'Interno e al recupero di tossicodipendenti recidivi. In sede di conversione del decreto-legge, fu introdotto un insieme di articoli aggiuntivi, riscriventi il testo unico sugli stupefacenti (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) e il trattamento sanzionatorio dei reati in esso previsti (nonché le correlate tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope).

Alla Corte costituzionale è giunta la questione di legittimità costituzionale relativa alle 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 ».

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 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 sentenza 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.

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 affermando 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.

Come è stato fatto notare nel corso delle audizioni svoltesi nell'ambito dell'indagine conoscitiva, la Corte ha sempre scelto la via più agevole di ritenere incostituzionale una norma intrusa in un decreto-legge anziché confrontarsi con il vero punto nodale della decretazione d'urgenza da almeno quaranta anni a questa parte, cioè non ha mai portato alle estreme conseguenze lo scrutinio sulla reale sussistenza di quella fattispecie straordinaria che nell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, legittima il Governo ad autoassumersi il potere legislativo (v. Appendice, memoria depositata dal professor Celotto). Al riguardo, è stato evidenziato 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 », così definito da Alberto Predieri (v. anche introduzione). Tuttavia, è stato fatto notare come la Corte costituzionale non abbia 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 per la reiterazione e come sta avvenendo ormai anche per l'abuso delle forme della conversione, oltre che per la cronica carenza dei presupposti).

Sotto un altro aspetto, un 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. La gravità di questa prassi era stata evidenziata già nella sentenza 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 costitu-

zionali, 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 (sentenze nn. 808 del 1988, 161 e 391 del 1995), finché, con la sentenza 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.

Se, a seguito della sentenza n. 360, che ha censurato la reiterazione dei decreti-legge, quest'ultima si è consistentemente ridotta, lo stesso non può però dirsi per l'uso massiccio e disinvolto della decretazione d'urgenza (v. Appendice, memoria depositata dal professor De Fiores).

Ripercorrendo l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale negli ultimi venti anni, è manifesta, quindi, la tendenza a un'estensione del sindacato sulla decretazione d'urgenza e sulle relative leggi di conversione, che va dalla sussistenza dei presupposti di straordinaria 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 di carattere ordinamentale o, comunque, destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo.

Nella ricostruzione del progressivo ampliamento dello scrutinio della Corte costituzionale sui decreti-legge, molto significativa è la sentenza n. 220 del 2013, in cui la Corte – chiamata a valutare il decreto-legge con cui il Governo Monti aveva riformato le province, disposizioni poi confluite nella legge n. 56 del 2014, la

cosiddetta legge « Delrio » – 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'articolo 77 della Costituzione.

Con tale sentenza, la Corte ha, dunque, 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 da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione, concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di casi straordinari di necessità e d'urgenza ».

Considerazioni in parte analoghe sono svolte nella già richiamata sentenza n. 32 del 2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti, di cui al decreto-legge n. 272 del 2005, per difetto di omogeneità con le altre disposizioni del decreto stesso, in cui era stata inserita nel corso dell'*iter* parlamentare. In tale sentenza, la Corte rileva infatti che « una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex articolo 72 della Costituzione ».

6.2 *Il Presidente della Repubblica.*

Il ruolo del Presidente della Repubblica nella decretazione d'urgenza si evince dal combinato disposto del quarto e quinto comma dell'articolo 87 e dell'articolo 74 della Costituzione. All'articolo 87, al quarto comma, si stabilisce che il Presidente della Repubblica « autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo », mentre al quinto comma è statuito che « promulga le

leggi ed emana i decreti avente valore di legge e i regolamenti ». A questo si aggiunge il dettato dell'articolo 74 che dà al Presidente della Repubblica la facoltà di rinviare una legge alle Camere, con messaggio motivato, prima della loro promulgazione. Il tutto ovviamente inserito nel quadro generale del ruolo di garanzia assegnato dalla Costituzione al Presidente della Repubblica. Ruolo di garanzia che prima di tutto si esplica nell'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, autorizzazione che per prassi consolidata presuppone il controllo dei requisiti costituzionali. Tale controllo, condotto spesso in forma preventiva di *moral suasion* o di inviti informali a correzioni nei confronti del Governo è talvolta sfociato in interventi formali — ad iniziare dalla Presidenza Pertini che coincide con l'incremento del fenomeno della decretazione d'urgenza — che hanno in prevalenza avuto ad oggetto le distorsioni delle prassi applicative dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Infatti il Presidente Sandro Pertini, con una lettera del 24 giugno 1980, rifiutò l'emanazione di un decreto-legge a lui sottoposto per la firma in materia di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di *referendum* abrogativo; successivamente con lettera del 3 giugno 1981, invitava il Presidente del Consiglio dei ministri a considerare la congruità dell'uso dello strumento del decreto-legge per emanare norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio sanitario nazionale.

Durante la sua Presidenza, Francesco Cossiga rinviò alle Camere ben cinque disegni di legge di conversione di decreti-legge (il n. 882 del 1986, il n. 48 e il n. 442 del 1987, il n. 196 del 1989), tutti per mancanza di copertura finanziaria. Il Presidente Cossiga rinviò alle Camere anche il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 285 del 1991, recante criteri di applicazione dell'IVA e delle imposte sui redditi, non solo per mancanza di copertura finanziaria ma anche per motivi di carattere ordinamentale. Il decreto-legge successivamente decadde.

Con lettera del 10 luglio 1989 all'allora Presidente del Consiglio Ciriaco De Mita, lo stesso Presidente Cossiga manifestò la sua riserva in ordine alla presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza ai fini dell'emanazione di un decreto-legge in materia di profili professionali del personale dell'ANAS. In quella stessa lettera e successivamente nella lettera al Presidente del Consiglio Andreotti del 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga richiamò all'osservanza delle specifiche condizioni di urgenza e necessità che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, ritenendo legittimo da parte sua — in caso di non soddisfacente e convincente motivazione del provvedimento — il puro e semplice rifiuto di emanazione del decreto-legge.

Con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Oscar Luigi Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici, invitò il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge.

Lo stesso Presidente Scalfaro rinviò alle Camere tre disegni di legge di conversione di decreti-legge di cui due (il n. 545 del 1994 e il n. 28 del 1995) per mancanza di copertura finanziaria. Un altro decreto-legge, il n. 401 del 1994 recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali fu rinviato alle Camere per motivi di carattere ordinamentale, legati a questioni di costituzionalità tra le quali il contrasto del provvedimento con una costante giurisprudenza costituzionale che il Presidente Scalfaro sottolineava che va considerato « alla stregua di un vero e proprio contrasto con la Costituzione ».

Ma senza dubbio è specialmente a partire dalla Presidenza Ciampi, per proseguire più intensamente con la Presidenza Napolitano, che si è registrata una maggiore frequenza degli interventi presidenziali sull'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza come conseguenza della prassi di utilizzare il decreto-legge

come strumento di legislazione governativa concorrente a quella del Parlamento.

Molti degli interventi dei Presidenti Ciampi e Napolitano hanno avuto come oggetto il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge.

Tale principio è stato richiamato innanzitutto nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente Ciampi ha rinviai alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, poi decaduto per decorrenza dei termini. Nel messaggio, il Presidente lamentava che il testo fosse stato aggravato da tante norme disomogenee da dar vita ad un provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile". Da qui, si richiamava il Governo non soltanto a seguire criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge, ma, insieme con gli organi delle Camere specificamente preposti alla produzione legislativa, a vigilare successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali. Inoltre richiamò il Governo al rispetto della legge n. 400 del 1988, la quale « 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 », nonché all'osservanza di quella regola di mera correttezza – invalsa dalla Presidenza Pertini, ma poi rinnovata dalla Presidenza Scalfaro nel 1998 – secondo cui i decreti-legge devono essere trasmessi alla Presidenza della Repubblica almeno cinque giorni prima dell'esame in Consiglio.

Sui temi della decretazione d'urgenza, l'attenzione del Presidente Giorgio Napolitano è stata costante in tutto il primo setteennato a partire dalla nota del 18 maggio 2007, con la quale si auspicava la rapida conclusione dei lavori avviati nelle

rispettive Giunte per il Regolamento ai fini della necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge.

Con lettera del 25 giugno 2008, in occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 112 del 2008, il Capo dello Stato scriveva ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio esprimendo preoccupazioni per il fatto che una manovra finanziaria sia costretta nei tempi di esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, con una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l'esame degli strumenti ordinari in cui è articolata ogni anno la manovra economico-finanziaria. Il Presidente Napolitano chiedeva a tal fine un'intensificazione dei lavori parlamentari per assicurare comunque un esame completo ed approfondito del provvedimento, a tutela delle prerogative del Parlamento medesimo.

In un'altra occasione il Presidente Napolitano rifiutò di emanare un decreto-legge varato dal Governo, in occasione della vicenda di Eluana Englaro, rifiuto esplicitato in una lettera del 6 febbraio 2009 al Presidente del Consiglio. In quell'occasione il Presidente Napolitano ritenne il ricorso al decreto-legge soluzione inappropriata, in considerazione di elementi di merito, collegati alla specifica vicenda, ed al tempo stesso di motivi di illegittimità connessi all'assenza dei presupposti per l'adozione del decreto.

Sui limiti all'emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'*iter* di conversione, il Presidente Napolitano interveniva con una lettera inviata il 9 aprile 2009 ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia. Nella medesima lettera il Presidente della Repubblica rilevava, inoltre, che sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converte un decreto-legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato, non consente al Presi-

dente medesimo l'ulteriore, pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida, con particolare riguardo alla verifica sia della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sia della correttezza della copertura delle nuove o maggiori spese, ai sensi degli articoli 77 e 81 della Costituzione, per la necessità di tenere conto di tutti gli effetti della possibile decadenza del decreto in caso di esercizio del potere di rinvio ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione. Tale appello viene rinnovato in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge in materia di pubblica sicurezza, con la lettera del 15 luglio 2009, inviata al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'interno e della giustizia.

Nel novembre 2009 il Presidente Napolitano procedeva alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 134 del 2009 solo dopo che il Consiglio dei ministri aveva preso l'impegno, nella riunione del 19 novembre, di disporre un intervento normativo per espungere una disposizione introdotta nel corso dell'*iter* parlamentare, tesa a sanare la situazione di dirigenti scolastici siciliani, disposizione che contrastava con una decisione della giustizia amministrativa.

Le osservazioni critiche sull'*iter* di conversione sono ancora ribadite sia nella lettera del 22 maggio 2010, sia nella lettera del 22 febbraio 2011, inviate dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente alla promulgazione delle leggi di conversione, rispettivamente, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (il cosiddetto decreto «incentivi») e del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 recante proroga di termini di disposizioni legislative). In tali lettere il Presidente Napolitano ha rinnovato le proprie valutazioni critiche sull'inserimento di numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee in sede di conversione per l'incidenza negativa sulla qualità della legislazione, per la violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, infine, per la possibile

violazione dell'articolo 77 della Costituzione allorché comporti l'inserimento di disposizioni prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eludendo la valutazione spettante al Presidente della Repubblica in vista della emanazione dei decreti-legge. Rilevava, altresì, che in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolga con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti. Il Capo dello Stato concludeva affermando che se tali rilievi avrebbero potuto giustificare il ricorso alla facoltà di rinvio prevista dall'articolo 74 della Costituzione per una nuova deliberazione, tuttavia egli aveva preferito evitare tale ricorso per la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge. Più in generale, il Presidente della Repubblica sottolineava che sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non sono configurabili altri strumenti, come il rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, ovvero una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato. Tali modifiche nella prassi e nella normativa vigente sono state peraltro auspicate, insieme ad una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti-legge, al fine di realizzare un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo.

Siffatte considerazioni sono state successivamente ribadite nella lettera del 23 febbraio 2012, nella quale il Capo dello Stato richiama l'attenzione sulla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e, dunque, sulla necessità di attenersi, nel

valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando — se ritenuto necessario — le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari. Ciò al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale.

Il Presidente Napolitano è da ultimo intervenuto sulla questione con una lettera del 27 dicembre 2013, inviata ai Presidenti delle Camere, relativa all'*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge n. 126 del 2013 (il cosiddetto decreto 'salva-Roma') nel corso del quale erano stati aggiunti al testo originario del decreto 10 articoli, per complessivi 90 commi. Il Capo dello Stato, richiamando ancora una volta la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e i propri precedenti interventi, sottolineava nuovamente la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione e dichiarava di non poter più rinunciare ad avvalersi della facoltà di rinvio, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto comportare la decadenza dell'intero decreto-legge. A seguito della lettera, il Governo ha rinunciato alla conversione, annunciando il ritiro del provvedimento nella seduta della Camera dello stesso 27 dicembre.

6.3 *Il Parlamento.*

Diversi strumenti volti a limitare l'abuso del decreto-legge sono stati introdotti a livello parlamentare, sia sul piano legislativo sia su quello dei regolamenti parlamentari.

Per quanto concerne i limiti individuati attraverso la fonte legislativa, viene in rilievo l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, che per un verso ha esplicitato limiti ritenuti già impliciti nell'articolo 77 della Costituzione, per un altro ha indicato

limiti ulteriori, ma derogabili in quanto contenuti in una legge ordinaria.

Al riconoscimento della sussistenza di « casi straordinari di necessità e urgenza » quale presupposto indefettibile per l'adozione dei decreti-legge si connette il comma 3 di tale articolo, ai sensi del quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione.

Il comma 2 del medesimo articolo 15 reca, invece, i limiti contenutistici, prevedendo, in particolare, che il Governo non può, mediante decreto-legge: *a)* conferire deleghe legislative; *b)* provvedere nelle materie per le quali la Costituzione (articolo 72, quarto comma) richiede la procedura normale di esame davanti alle Camere, ossia materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi; *c)* rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; *d)* regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; *e)* ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Un'intensificazione delle forme di controllo si riscontra, parallelamente, nei regolamenti delle Camere.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, con la riforma regolamentare del 1981 venne introdotta una procedura pregiudiziale che affidava alla Commissione Affari costituzionali il parere sulla sussistenza dei presupposti (articolo 96-bis, del Regolamento della Camera). Con la riforma del 1997, tale filtro di costituzionalità è stato tuttavia eliminato, in considerazione del fatto che rischiava di riprodurre la discussione di merito.

Diversamente, al Senato permane il vaglio preliminare di costituzionalità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge affidato alla Commissione Affari costituzionali, che si esprime entro cinque giorni dal deferimento. In questo caso, l'esame ha ad oggetto non solo i presupposti dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione ma anche i requisiti

stabiliti dalla legislazione vigente. Qualora la Commissione esprima parere contrario, questo viene rimesso al voto dell'Assemblea entro cinque giorni. Se l'Aula vota per la mancanza dei presupposti costituzionali o legislativi, il disegno di legge di conversione si intende respinto. L'Assemblea può pronunciarsi anche per la insussistenza parziale, con l'effetto in tal caso di sopravvenire solo le parti o disposizioni prive dei requisiti (articolo 78 del Regolamento del Senato).

Ma è, soprattutto, con la riforma regolamentare del 1997 — che ha modificato l'articolo 96-bis — che sono stati rafforzati alla Camera i meccanismi di controllo. Tra gli strumenti previsti si ricorda, in particolare, la possibilità di presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto del disegno di legge di conversione o del decreto, che deve essere posta in votazione separatamente dai provvedimenti e in tempi brevi rispetto all'annuncio; peraltro, solo in pochissimi casi la Camera ha approvato questioni pregiudiziali che hanno comportato la reiezione del decreto stesso.

Un altro strumento di controllo è costituito dal parere del Comitato per la legislazione alla Commissione competente in sede referente, con il quale può essere proposta la soppressione delle disposizioni del decreto che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge previste dalla legislazione vigente.

Si ricorda, altresì, nell'ambito della riforma regolamentare del 1997, la disposizione recata dall'articolo 24, in tema di programmazione dei lavori, che, al fine di contenere il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, al comma 3 pone un limite quantitativo all'inserimento di disegni di legge di conversione di decreti-legge in uno stesso calendario, nella misura massima pari alla metà del tempo complessivamente disponibile.

Sempre in tema di meccanismi di controllo parlamentare, si annoverano anche l'obbligo per il Governo di motivare, nella relazione al disegno di legge di conversione, in merito ai presupposti costituzio-

nali, a cui si affianca la possibilità per la Commissione di merito di chiedere integrazioni al Governo, anche in relazioni a singole disposizioni del decreto.

A ciò si aggiunge un vaglio sempre più severo sul regime di ammissibilità degli emendamenti presentati nel procedimento di conversione.

Con riferimento a quest'ultimo punto, si rileva che i regolamenti di Camera e Senato recano una disciplina diversa. Infatti, l'articolo 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera, soprattutto alla luce di una prassi applicativa oramai ventennale (consolidatasi a partire dalla XII legislatura), è assolutamente univoco: gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge devono essere dichiarati inammissibili, laddove per i progetti di legge ordinari è prevista l'inammissibilità degli emendamenti estranei per materia.

La circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 precisa inoltre che la materia « deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo ».

Alla luce di tali principi e criteri costituisce prassi consolidata quella di non ritenere ammissibili emendamenti che si pongano in contrasto con i parametri della legge n. 400 del 1988 e, in particolare, emendamenti che contengano deleghe legislative o vi incidano, o si presentino privi del carattere di omogeneità rispetto al contenuto del decreto.

La valutazione di ammissibilità degli emendamenti, con riferimento alla loro stretta attinenza alla materia trattata nel decreto, è effettuata sulla base del contenuto proprio di ciascun decreto-legge, come definito dal Governo in sede di emanazione dello stesso (o, se approvato dal Senato, sulla base del testo da questo trasmesso).

Le questioni di ammissibilità degli emendamenti che eventualmente insorgano nel corso dell'esame in sede referente di disegni di legge di conversione dei

decreti-legge devono essere sottoposte al Presidente della Camera.

Tale prescrizione — già stabilita nella Giunta per il Regolamento del 9 marzo 1982 — è stata ribadita nella citata circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, che esclude espressamente la possibilità di votare in Commissione emendamenti di cui appaia comunque dubbia l'ammissibilità. Ciò in quanto spetta alla Presidenza della Camera far sì che le decisioni in materia di ammissibilità si conformino alla prassi costantemente seguita, volta a garantire una uniforme applicazione dei criteri di ammissibilità in tutte le fasi del procedimento di conversione in legge dei decreti-legge.

Come precisato già nella seduta della Giunta per il Regolamento del 23 marzo 1988, « i poteri del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli emendamenti trovano esplicazione sia sulle questioni sottopostegli dal Presidente della Commissione e sugli emendamenti presentati direttamente in Assemblea, sia sulle disposizioni introdotte dalla Commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera ».

Dopo la rilevante sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, si è ribadita l'esigenza di un vaglio particolarmente severo per i decreti-legge. In questa direzione si muove anche il parere della Giunta per il Regolamento del 26 giugno 2013, che ha evidenziato l'inammissibilità degli emendamenti recanti norme di copertura che intervengono su materie non strettamente attinenti a quelle oggetto di un decreto-legge. Ciò al fine di evitare un utilizzo strumentale delle disposizioni di copertura finanziaria per introdurre nuove materie nel contenuto del decreto-legge.

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'articolo 97 del Regolamento, secondo cui sono improponibili gli emendamenti « estranei all'oggetto della discussione ». Il controllo di ammissibilità è quindi, per prassi conso-

lidata, meno rigoroso, in particolare per quanto riguarda la votazione di emendamenti recanti norme di delega, che sono solitamente considerati ammissibili (al contrario della Camera).

Tuttavia, l'articolo 78, comma 6, stabilisce che « gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea »: essi cioè, a differenza che alla Camera, non entrano a far parte integrante del testo del decreto, ma devono essere nuovamente votati dall'Assemblea.

Tale circostanza, come emerge dai lavori preparatori sulla riforma dell'articolo 78 (e in particolare nella relazione presentata dalla Giunta per il Regolamento il 4 marzo 1982), costituisce un indice del rilievo assegnato, da quel Regolamento, al testo originario del decreto-legge nel corso del procedimento di conversione in legge, evidenziando l'esigenza di una disciplina restrittiva dell'ammissibilità degli emendamenti. Esigenza che, peraltro, ha trovato conferma nella pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984 (secondo cui il criterio generale di ammissibilità « in sede di conversione dei decreti-legge (...) deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso ») e nella circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa (contenuta a quella del Presidente della Camera sopra citata), che connette tale valutazione rigorosa alla necessità di « tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione ».

Nella prassi applicativa, peraltro, al Senato è sempre stata riconosciuta una maggiore estensione del potere di emendamento rispetto alla Camera.

Questa divergenza delle prassi è stata ben ricostruita dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella XV legislatura, quando si è cercato di avviare un percorso di armonizzazione delle discipline dei due rami del Parlamento.

Le evidenziate differenze di disciplina fra Camera e Senato si sono, pertanto, in parte attenuate nella prassi più recente. In particolare, l'imporsi dell'omogeneità come criterio di legittimità costituzionale del decreto-legge e della legge di conversione ha indotto 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 ponibilità degli emendamenti ai disegni di legge 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, permangono comunque delle significative diversità.

Per quanto riguarda la previsione di deleghe nell'ambito dei provvedimenti di urgenza, il problema si pone esclusivamente con riferimento alla possibilità di inserire nel corso dell'esame parlamentare norme di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione, essendo pacifico che nel testo del decreto-legge non possono essere inserite norme di questo tipo, riservando gli articoli 76 e 77 della Costituzione il potere di conferire deleghe esclusivamente alle Camere.

Si rilevano anche in questo caso diversi criteri di ammissibilità degli emendamenti nei due rami del Parlamento. Alla Camera il disposto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 è assunto come parametro di valutazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti e gli emendamenti che introducono nuove deleghe o modifiche di deleghe nell'ambito di disegni di legge di conversione sono conseguentemente ritenuti inammissibili. Al Senato la prassi è orientata diversamente e consente dunque

la votazione di emendamenti recanti norme di delega. (v. par. 3.4)

Di fatto, numerosissimi sono i casi di previsioni di deleghe inseriti in disegni di legge di conversione.

Per quanto concerne l'obiettivo della certezza dei tempi di esame dei decreti-legge, va, in particolare, evidenziata l'assenza alla Camera dei deputati di norme regolamentari volte a perseguirolo, stante la non applicazione ai disegni di legge di conversione del contingentamento dei tempi, che costituisce il principale strumento attraverso cui si realizza, in generale, la programmazione dei lavori parlamentari. Ciò deriva da una certa interpretazione, prevalsa fino ad oggi, dell'articolo 154, comma 1, del Regolamento della Camera, che esclude, in via transitoria, l'esame dei disegni di conversione dalla disciplina del contingentamento dei tempi, che si applica invece alla generalità dei progetti di legge.

Al Senato, sulla base del disposto degli articoli 78, comma 5, e 55, comma 5, del Regolamento, si è stabilito che, al trentesimo giorno dal deferimento, ove il disegno di legge di conversione sia stato presentato al Senato, oppure entro sessanta giorni complessivi se trasmesso dalla Camera, il Presidente può porre in votazione la conversione del decreto con l'automatica decadenza di tutti gli emendamenti non esaminati.

In assenza di una norma simile, di fronte all'ostruzionismo parlamentare che rischia di impedire la conversione di un decreto-legge entro il termine costituzionale, più volte il Presidente della Camera ha affermato che « il problema di assicurare il voto della Camera sui decreti-legge è una responsabilità che, in primo luogo, compete al Presidente », preannunciando, pertanto, la possibilità, alla scadenza del decreto, di chiamare l'Assemblea a pronunziarsi direttamente sul voto finale, applicando il metodo della cosiddetta « ghigliottina ». In particolare, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 12 settembre 2001, il Presidente della Camera (richiamando enunciazioni della Presidenza della precedente legislatura, v. se-

duta 11 maggio 2000) rilevava che «a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, la mancata deliberazione di una delle Camere equivale alla bocciatura di un decreto-legge, poiché ne è stata dichiarata incostituzionale la reiterazione. Nel caso di comportamenti dilatori dell'opposizione tali da poter impedire la pronuncia sulla conversione di un decreto, se non si adottassero adeguate contromisure si finirebbe per ammettere che a deliberare sia la minoranza. Ciò configura una violazione dell'articolo 64 della Costituzione, in base al quale le deliberazioni delle Camere sono adottate a maggioranza». Da questa enunciazione di principio deriva che, qualora in prossimità della scadenza di un decreto-legge risulti evidente l'impossibilità di procedere alla deliberazione del relativo disegno di conversione secondo le modalità ordinarie, il Presidente potrebbe annunziare il ricorso a misure eccezionali, volte a porre la Camera in condizione di deliberare entro il termine costituzionale.

Tuttavia, nonostante la rivendicazione del predetto ruolo da parte del Presidente della Camera (anche negli anni successivi), solo nella XVII legislatura è stato fatto effettivamente ricorso al meccanismo antiostruzionistico della « ghigliottina ». In tale circostanza, la Presidente della Camera, nella seduta del 29 gennaio 2014, per superare l'ostruzionismo delle opposizioni, ha sottoposto a votazione finale (mentre erano in corso le dichiarazioni di voto finale) il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2013 (cosiddetto « Imu-Bankitalia ») entro i sessanta giorni prescritti dall'articolo 77 della Costituzione (che sarebbero scaduti il giorno successivo, ossia il 30 gennaio 2014).

De jure condendo, si rileva che la proposta di riforma regolamentare presentata dal gruppo di lavoro istituito presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nella seduta della stessa Giunta del 12 dicembre 2013, poi adottata come testo base per il prosieguo dei lavori nella successiva riunione della Giunta

dell'8 gennaio 2014, interviene, fra l'altro, sull'istituto della decretazione d'urgenza.

In tal senso, si introduce un regime più rigoroso di ammissibilità degli emendamenti sia sui decreti-legge, codificando i vincoli posti dalla legge n. 400 del 1988, ma anche prevedendo l'inammissibilità in Aula degli emendamenti non presentati e respinti in Commissione, salvo quelli riferiti alle parti nuove. Inoltre, si rafforza il controllo del Comitato per la legislazione, prevedendo che una minoranza qualificata di componenti della Commissione possa richiedere al Comitato un « secondo parere » sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dall'approvazione degli emendamenti in Commissione.

Altro tema oggetto di riforma regolamentare, potenzialmente volto ad incidere sul fenomeno oggetto della presente Relazione, è la disciplina della procedura d'urgenza, avendo il Governo evidenziato in molteplici sedi l'esigenza di disporre di procedure e tempi certi e rapidi di approvazione dei disegni di legge funzionali all'attuazione del suo programma, anche al fine di limitare il ricorso allo strumento del decreto-legge.

In questo senso, viene individuata una procedura d'urgenza più efficace e certa, con alcune garanzie sia per le opposizioni (tempi molto superiori a quelli della maggioranza nel contingentamento; possibilità di ottenere una dichiarazione d'urgenza nel programma successivo se la maggioranza, in quello precedente, raggiunge il numero massimo di urgenze stabilito dal Regolamento) sia per la qualità legislativa dei testi (parere obbligatorio del Comitato per la legislazione).

Si prevede che la dichiarazione d'urgenza — la cui richiesta è stata ulteriormente qualificata, prevedendosi che possa essere avanzata dal Governo o da un Presidente di gruppo, ma non più da 10 deputati (articolo 69, comma 1, del Regolamento della Camera) — comporti anzitutto la fissazione di un termine per la deliberazione finale, termine che dovrà essere compatibile con i tempi stabiliti per l'esame in sede referente (che sono ridotti

dagli attuali 30 a 25 giorni dall'inizio dell'esame; si stabilisce comunque che dalla dichiarazione d'urgenza debbano essere garantiti alle Commissioni almeno dieci giorni — articolo 81, comma 2, del Regolamento della Camera) e con quelli necessari per la discussione in Assemblea (a tal fine si potrà eventualmente prevedere un numero minimo di giorni da riservare ad essa), oltre a comportare l'obbligo per la Commissione di esaminare il progetto in via prioritaria.

Il tema della decretazione d'urgenza è stato affrontato, altresì, nel disegno di legge di riforma costituzionale. Il testo approvato dal Senato e modificato dalla Camera, infatti, introduce in Costituzione alcuni limiti, previsti dalla normativa ordinaria, disponendo che il decreto-legge non può provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, della Costituzione, ossia in materia costituzionale, di delegazione, di ratifica di trattati internazionale e di approvazione del bilancio. Non possono, inoltre, essere adottati decreti-legge in materia elettorale, ad eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, né si possono reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base ovvero ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Si prevede, altresì, che i decreti-legge debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Infine, nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Si rileva, inoltre, che, al fine di rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, la riforma riconosce all'Esecutivo il potere di chiedere che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della stessa

entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione, ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni (cosiddetto istituto del voto a data certa). Al riguardo, si osserva che il medesimo testo di riforma costituzionale, così come approvato dalla Camera, affida al Regolamento della Camera dei deputati il compito di stabilire le modalità e i limiti del procedimento — si pensi, ad esempio, alla possibilità di prevedere un numero massimo di provvedimenti da esaminare attraverso tale istituto — al fine di garantirne un'attuazione rispettosa delle prerogative del Parlamento.

7. CONCLUSIONI

Ad una analisi attenta del dilagare del fenomeno della decretazione d'urgenza, non può sfuggire una dimensione meno frequente nelle analisi degli studiosi e nel dibattito parlamentare e tuttavia fondamentale per una compiuta e non superficiale rappresentazione del problema.

Non può trascurarsi, infatti, come l'abuso della decretazione nella sua forma patologica ampiamente e profondamente cronicizzata — come i dati sopra esposti dimostrano — rimandi direttamente a una difficoltà nel porre « rimedi di natura strutturale » ai gravi difetti che generano forme così profondamente distorsive nella produzione del diritto nel nostro Paese.

Da questo punto di vista, si è osservato come sia alcune riforme regolamentari (l'introduzione dell'articolo 96-bis sul controllo dei presupposti di necessità e urgenza; l'istituzione del Comitato per la legislazione) sia alcune importanti riforme legislative (la legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri), sia gli stessi ripetuti e, da ultimo, incisivi interventi della Corte costituzionale non abbiano avuto la forza di costringere il fenomeno della decretazione a rientrare nell'alveo della fisiologia costituzionale.

Le cause di questa situazione risiedono probabilmente in due ordini di ragioni.

La prima riguarda l'adeguatezza degli strumenti prescelti. Probabilmente il ricorso alla modifica dei regolamenti o i

limiti posti con legge ordinaria non sono stati in grado di intervenire efficacemente sul problema, in quanto non accompagnati da una nuova cornice costituzionale. Sotto questo aspetto, il disegno di legge costituzionale all'esame del Parlamento — al di là delle singole soluzioni che sono in discussione — rappresenta il metodo giusto, perché affronta in radice la questione dei limiti da porre alla decretazione d'urgenza, insieme alla esigenza di individuare nuove forme per assicurare tempi certi di esame per le proposte di legge volte ad attuare il programma di governo.

La seconda ragione è più complessa, perché riguarda non i fattori legati all'assetto normativo e giuridico istituzionale, ma gli elementi più direttamente riconducibili alle caratteristiche dei sistemi decisionali che nel tempo si sono consolidati nelle diverse dimensioni della comunità nazionale.

È evidente che questo campo di analisi nella sua portata analitica e valutativa sta ai margini di questa relazione che la I Commissione ha elaborato per l'Assemblea.

È chiaro, infatti, che questo tipo di analisi richiama — data la durata e l'intensità del fenomeno — giudizi e considerazioni che non possono che collocarsi nello sfondo della storia delle istituzioni politiche e delle vicende che hanno caratterizzato l'evoluzione del quadro politico in epoca repubblicana.

Tuttavia, alcune circoscritte valutazioni possono essere svolte in ordine alla oggettiva difficoltà che fino a questo punto le parti politiche hanno incontrato nell'approntare soluzioni adeguate che si riferissero non tanto alla dimensione istituzionale o procedurale, quanto alla forza delle diverse culture politiche di reagire compiutamente alla crisi del sistema di rappresentanza e decisione.

Fin dal dibattito svoltosi nella I Commissione nel 1983 sul problema della decretazione, emerse chiaramente come occresse « riportare il fenomeno alle implicazioni di carattere generale sia sotto il profilo giuridico-costituzionale, sia sotto quello politico-costituzionale » (v. inter-

vento Gitti in *La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: 6 ottobre — 17 novembre 1983*, p. 81).

Su questa dimensione più propriamente « politica » e « culturale » del problema hanno insistito anche alcuni degli studiosi intervenuti nell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione nel corso dell'attività istruttoria che ha preceduto la stesura della presente relazione. È infatti da ricondurre a un dato di cultura politico-istituzionale la difficoltà a impostare le azioni del Parlamento e del Governo in modo razionale, attraverso un'attenta e sistematica valutazione dei tempi e dei contenuti della decisione legislativa.

Questa dimensione più ampia nelle analisi sul problema consente di non lasciare in ombra un aspetto di contesto, rappresentato dalla necessità per il sistema politico di costruire forme di discussione, di rappresentanza e di decisione fondate su basi pienamente razionali, in grado di mettere insieme il rilievo « assoluto » del fattore « tempo » nel decidere, unitamente agli altri fattori fondamentali costituiti dal fattore « qualità della decisione » e dal fattore « solidità e durata » della decisione.

È così accaduto che in passato vi sia stato in qualche modo un « abuso » della necessità e urgenza, della straordinarietà, dell'emergenza. La progressiva espansione di tali concetti — costituzionalmente scolpiti, come si è visto sopra, in modo chiaro e rigoroso — è andata di pari passo con una condizione di difficoltà del sistema politico di generare una « fisiologia della rappresentanza e della decisione », una fisiologia dei processi di produzione normativa, una fisiologia nell'analisi e nella prospettazione di soluzioni di lungo respiro — da qualunque parte politica provenissero — rispetto ai problemi di crescita, di sviluppo sociale e civile e di modernizzazione dell'Italia.

Come è stato osservato nel corso del dibattito del 1983 in I Commissione « ci troviamo costantemente indietro rispetto all'urgenza dei problemi, i Governi sono sempre all'inseguimento della urgenza dei

problemi e in questo modo l'urgenza di procedere è diventata costante modo di governare il Paese » (v. intervento Fusaro in *La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: 6 ottobre – 17 novembre 1983*, p.18).

I dati sopra esposti sulla decretazione d'urgenza con riguardo al suo uso sistematico, ordinario che investe pressoché tutti i settori dell'ordinamento – con caratteri di pervasività e intensità che portano alla sostanziale emarginazione del procedimento legislativo ordinario – costituiscono una sorta di « cartella clinica dettagliata » sulle patologie di un Paese che negli ultimi quaranta anni ha vissuto costantemente « in emergenza » e « di emergenza », in una cronica incapacità di uscire da uno stato « alterato » di organizzazione della vita politica e parlamentare.

I « casi straordinari di necessità e urgenza » diventano una categoria politica,

un canone dell'azione di governo e dell'attività parlamentare completamente scisso dal significato e dai limiti della Costituzione.

La decretazione d'urgenza ha finito così per costituire un terreno sul quale si è costruita – in modo distorto e negativamente « adattivo » – una fabbrica di produzione legislativa di bassa qualità, costantemente criticata e peraltro mai abbandonata, nonostante, da un certo punto in poi, vi sia stata una alternanza delle diverse parti politiche alla guida dell'Esecutivo.

Questa conclusione deve far riflettere sulle carenze profonde che caratterizzano l'Italia come « sistema » e deve spingere positivamente le forze politiche e il Parlamento a costruire le condizioni di cultura istituzionale e politica nelle quali possano attecchire e portare buoni frutti le soluzioni individuate nei progetti di riforma regolamentare e costituzionale attualmente in discussione.

APPENDICE

TABELLE*Tabella n. 1: Profilo diacronico del numero dei decreti-legge*

| Legislatura | Numero complessivo di Decreti-legge emanati | Media mensile di Decreti-legge emanati | Decreti-legge convertiti | Decreti-legge decaduti o respinti | Decreti-legge reiterati |
|--|---|--|--------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| I - 61,5 mesi (dall'8 maggio 1948 al 24 giugno 1953) | 31 | 0.5 | 30 | 1 | - |
| II - 59,5 mesi (dal 25 giugno 1953 all'11 giugno 1958) | 60 | 1 | 60 | 0 | - |
| III - 59 mesi (dal 12 giugno 1958 al 15 maggio 1963) | 30 | 0.5 | 28 | 2 (respinti) | - |
| IV - 60,5 mesi (dal 16 maggio 1963 al 4 giugno 1968) | 94 | 1.55 | 89 | 5 (2 respinti) | 1 |
| V - 47,5 mesi (dal 5 giugno 1968 al 24 maggio 1972) | 69 | 1.45 | 65 | 4 (tutti ripresentati) | 4 |
| VI - 49,5 mesi (dal 25 maggio 1972 al 4 luglio 1976) | 126 | 2.54 | 108 | 18 | 4 |
| VII - 35,5 mesi (dal 5 luglio 1976 al 19 giugno 1979) | 166 | 4.67 | 139 | 27 (1 respinto) | 9 |
| VIII - 48,5 mesi (dal 20 giugno 1979 all'11 luglio 1983) | 260 | 5.36 | 165 | 95 (9 respinti) | 71 |
| IX - 47,5 mesi (dal 12 luglio 1983 al 1° luglio 1987) | 306 | 6.44 | 136 | 170 (30 respinti) | 134 |
| X - 57,5 mesi (dal 2 luglio 1987 al 22 aprile 1992) | 433 | 7.53 | 187 | 246 (15 respinti) | 224 |
| XI - 23,5 mesi (dal 23 aprile 1992 al 14 aprile 1994) | 477 | 20.29 | 118 | 359 (8 respinti) | 328 |
| XII - 24,5 mesi (dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996) | 669 | 27.30 | 121 | 548 (10 respinti) | 546 |
| XIII - 60,5 mesi (dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001) | 370 | 6.11 | 182 | 188 (6 respinti) | 179 |
| XIV - 59 mesi (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006) | 216 | 3.66 | 194 | 22 (1 respinto) | - |
| XV - 24 mesi (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008) | 48 | 2.0 | 35 | 13 (1 respinto) | - |
| XVI - 58,5 mesi (dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013) | 118 | 2.01 | 101 | 17 (2 respinti) | - |
| XVII - 24,15 mesi (dal 15 marzo 2013 al 31 marzo 2015) | 57 | 2.32 | 47 | 8 | - |

Tabella n. 2: L'incidenza delle leggi di conversione sulla produzione legislativa

| Legislatura | Leggi (incluse leggi di ratifica) | Leggi (escluse leggi di ratifica) | Leggi di conversione di Decreti- legge. | % su totale leggi | % su leggi escluse ratifiche |
|-------------|--|--|--|----------------------|------------------------------------|
| I | 2.316 | | 28 | 1,2 | |
| II | 1.896 | | 60 | 3,2 | |
| III | 1.793 | | 28 | 1,6 | |
| IV | 1.765 | | 89 | 5,0 | |
| V | 839 | | 66 | 7,9 | |
| VI | 1.128 | | 108 | 9,6 | |
| VII | 666 | | 136 | 20,4 | |
| VIII | 963 | | 171 | 17,8 | |
| IX | 798 | | 136 | 17,0 | |
| X | 1.076 | 883 | 185 | 17,2 | 21,0 |
| XI | 314 | 249 | 118 | 37,6 | 47,4 |
| XII | 295 | 180 | 122 | 41,4 | 67,8 |
| XIII | 906 | 620 | 174 | 19,2 | 28,0 |
| XIV | 686 | 455 | 200 | 29,2 | 44,0 |
| XV | 112 | 71 | 32 | 28,6 | 45,1 |
| XVI | 391 | 247 | 106 | 27,1 | 42,9 |
| XVII | 117 | 80 | 47 | 40,2 | 58,8 |

Tabella n. 3: Gli spazi legislativi

| XV legislatura | | | | | |
|----------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| | Atti | % atti | Commi | % commi | Media commi per atto |
| leggi di conversione | 32 | 28,6% | 118 | 2,9% | 3,7 |
| legge comunitaria | 2 | 1,8% | 134 | 3,3% | 67,0 |
| legge di ratifica | 41 | 36,6% | 202 | 4,9% | 4,9 |
| leggi finanziarie o di bilancio | 8 | 7,1% | 2.901 | 70,9% | 362,6 |
| leggi costituzionali | 1 | 0,9% | 1 | 0,0% | 1,0 |
| altre leggi ordinarie | 28 | 25,0% | 736 | 18,0% | 26,3 |
| Totale | 112 | 77,8% | 4.092 | 69,5% | 36,5 |
| Decreti-legge (testi coordinati) | 32 | 22,2% | 1.794 | 30,5% | 56,1 |
| Totale spazi legislativi | 144 | | 5.886 | | 40,9 |

| XVI legislatura | | | | | |
|----------------------------------|------------|--------------|---------------|--------------|----------------------|
| | Atti | % atti | Commi | % commi | Media commi per atto |
| leggi di conversione | 106 | 27,1% | 234 | 2,8% | 2,2 |
| legge comunitaria | 3 | 0,8% | 386 | 4,7% | 128,7 |
| legge di ratifica | 144 | 36,8% | 813 | 9,8% | 5,6 |
| leggi finanziarie o di bilancio | 20 | 5,1% | 2.153 | 26,1% | 107,7 |
| leggi costituzionali | 4 | 1,0% | 16 | 0,2% | 4,0 |
| altre leggi ordinarie | 114 | 29,2% | 4.659 | 56,4% | 40,9 |
| Totale | 391 | 78,7% | 8.261 | 46,5% | 21,1 |
| Decreti-legge (testi coordinati) | 106 | 21,3% | 9.505 | 53,5% | 89,7 |
| Totale spazi legislativi | 497 | | 17.766 | | 35,7 |

| XVII legislatura | | | | | |
|----------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| | Atti | % atti | Commi | % commi | Media commi per atto |
| leggi di conversione | 47 | 40,2% | 124 | 4,3% | 2,6 |
| legge comunitaria | 4 | 3,4% | 217 | 7,5% | 54,3 |
| legge di ratifica | 37 | 31,6% | 185 | 6,4% | 5,0 |
| leggi di stabilità o di bilancio | 8 | 6,8% | 1.810 | 62,7% | 226,3 |
| altre leggi ordinarie | 21 | 17,9% | 549 | 19,0% | 26,1 |
| Totale | 117 | 71,3% | 2.885 | 39,9% | 24,7 |
| Decreti-legge (testi coordinati) | 47 | 28,7% | 4.347 | 60,1% | 92,5 |
| Totale spazi legislativi | 164 | | 7.232 | | 44,1 |

Tabella n. 4: I tempi di adozione dei decreti-legge nell'esperienza dei governi più recenti

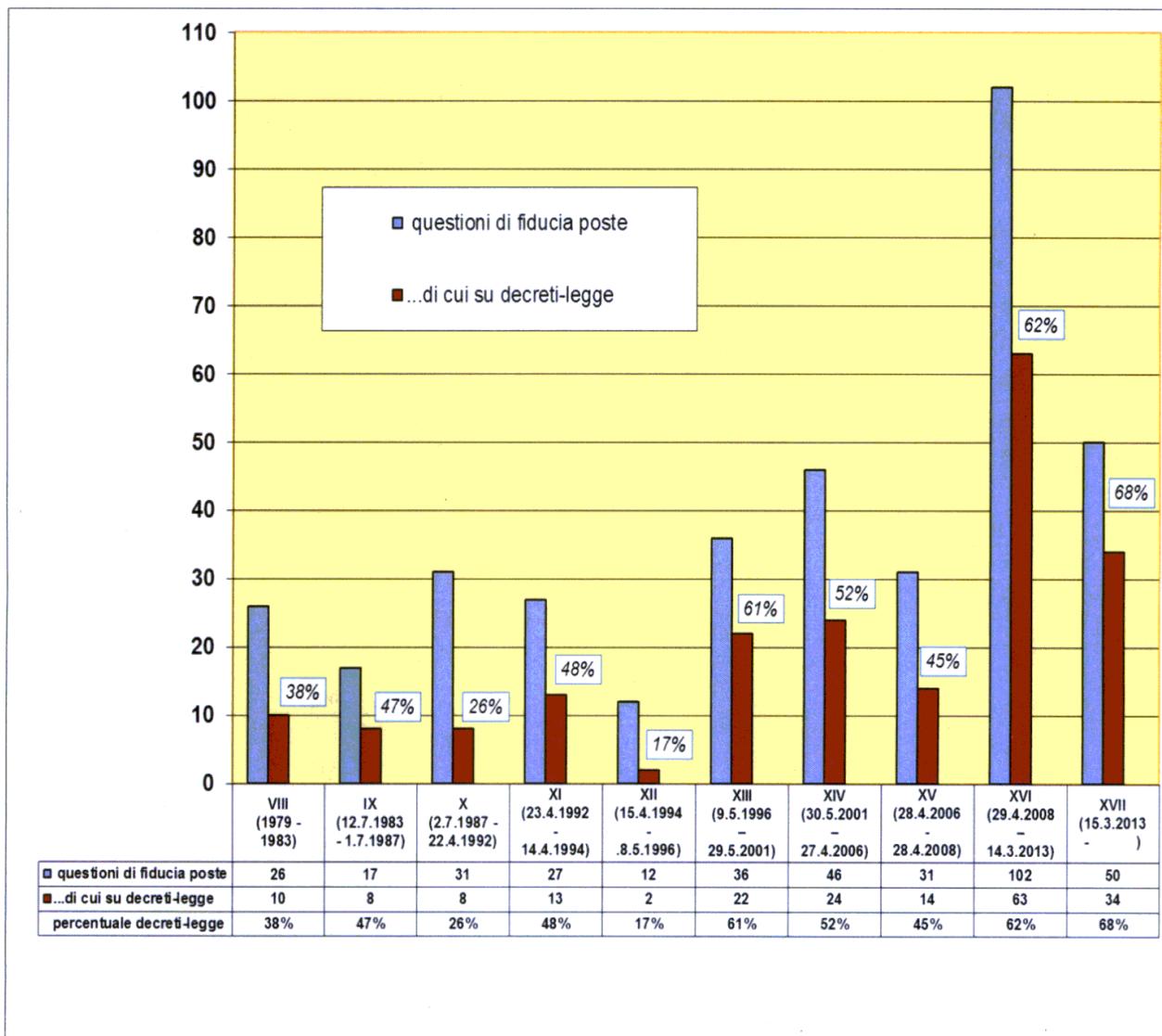
| Intervallo giorni tra la deliberazione del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (agg. al 31.12.2014) | | | | | | |
|---|------------|---------------|------------|------------|------------|------------------|
| giorni | Prodi II | Berlusconi IV | Monti | Letta | Renzi | Totale 2006-2014 |
| da 0 a 4 | 30 | 32 | 19 | 9 | 5 | 95 |
| da 5 a 9 | 16 | 35 | 19 | 14 | 10 | 94 |
| da 10 a 14 | 1 | 10 | 2 | 1 | 7 | 21 |
| da 15 a 19 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| da 20 in poi | | 2 | | | 1 | 3 |
| | 47 | 80 | 41 | 25 | 24 | 217 |
| % Decreti-legge pubblicati oltre 4 giorni dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri | 36,2% | 60,0% | 53,7% | 64,0% | 79,2% | 56,2% |
| Ritardo medio in giorni | 3,8 | 6,2 | 4,7 | 5,3 | 9,0 | 5,6 |

Tabella n. 5: Decreti-legge emanati nei periodi di scioglimento delle Camere

| Legislatura | Decreto scioglimento | Prima seduta Camere | Decreti-legge |
|-------------|----------------------|---------------------|---------------|
| I | 4.4.1953 | 25.6.1953 | 2 |
| II | 17.3.1958 | 12.6.1958 | -- |
| III | 18.2.1963 | 16.5.1963 | -- |
| IV | 11.3.1968 | 5.6.1968 | -- |
| V | 28.2.1972 | 25.5.1972 | 2 |
| VI | 1.5.1976 | 5.7.1976 | 13 |
| VII | 2.4.1979 | 20.6.1979 | 13 |
| VIII | 4.5.1983 | 12.7.1983 | 3 |
| IX | 28.4.1987 | 2.7.1987 | 43 |
| X | 2.2.1992 | 23.4.1992 | 12 |
| XI | 16.1.1994 | 15.4.1994 | 100 |
| XII | 16.2.1996 | 9.5.1996 | 119 |
| XIII | 8.3.2001 | 30.5.2001 | 13 |
| XIV | 11.2.2006 | 28.4.2006 | 4 |
| XV | 6.2.2008 | 29.4.2008 | 6 |
| XVI | 22.12.2012 | 15.3.2013 | 2 |

DATI E STATISTICHE

Questioni di fiducia poste su decreti-legge
(dati aggiornati al 31 marzo 2015)



*Quadro riepilogativo dei decreti-legge su cui è stata posta la questione di fiducia da parte
del Governo a partire dalla VIII legislatura*

(dati aggiornati al 31 marzo 2015)

| LEGISLATURA | QUESTIONI DI FIDUCIA CAMERA | | | QUESTIONI DI FIDUCIA SENATO | | | TOTALI CAMERA E SENATO | | |
|---------------------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------|
| | <i>Totale questioni di fiducia</i> | <i>su decreti- legge</i> | <i>% decreti- legge</i> | <i>Totale questioni di fiducia</i> | <i>su decreti- legge</i> | <i>% decreti- legge</i> | <i>Totale questioni di fiducia</i> | <i>su decreti- legge</i> | <i>% decreti- legge</i> |
| VIII (1979 - 1983) | 26 | 10 | 38% | 1 | 1 | | 26 | 10 | 38% |
| IX (12.7.1983 - 1.7.1987) | 17 | 8 | 47% | 1 | 1 | | 17 | 8 | 47% |
| X (2.7.1987 - 22.4.1992) | 31 | 8 | 26% | 1 | 1 | | 31 | 8 | 26% |
| XI (23.4.1992 - 14.4.1994) | 9 | 4 | 44% | 18 | 9 | 50% | 27 | 13 | 48% |
| XII (15.4.1994 - 8.5.1996) | 9 | 1 | 11% | 3 | 1 | 33% | 12 | 2 | 17% |
| XIII (9.5.1996 - 29.5.2001) | 20 | 15 | 75% | 16 | 7 | 44% | 36 | 22 | 61% |
| XIV (30.5.2001 - 27.4.2006) | 29 | 17 | 59% | 17 | 7 | 41% | 46 | 24 | 52% |
| XV (28.4.2006 - 28.4.2008) | 16 | 8 | 50% | 15 | 6 | 40% | 31 | 14 | 45% |
| XVI (29.4.2008 - 14.3.2013) | 63 | 39 | 62% | 39 | 24 | 62% | 102 | 63 | 62% |
| XVII (15.3.2013 -) | 26 | 20 | 74% | 24 | 14 | 56% | 50 | 34 | 65% |
| TOTALI | 246 | 130 | 53% | 132 | 68 | 51% | 378 | 198 | 52% |

Elenco dei decreti-legge su cui è stata posta la questione di fiducia da parte del Governo a partire dalla VIII legislatura

*CAMERA DEI DEPUTATI
(VIII Legislatura)*

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

I Governo Cossiga

28 gennaio 1980
(seduta continua dal 23 gennaio
al 2 febbraio 1980)

Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Cossiga sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. 1266 di conversione del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625 concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.

Votata il 2 febbraio 1980 e approvata con 522 voti favorevoli e 50 contrari.

II Governo Cossiga

26 agosto 1980
2 votazioni

Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Cossiga sulla reiezione delle questioni pregiudiziali di costituzionalità Parlato, Pazzaglia ed altri, Greggì ed altri, Mellini ed altri e delle questioni pregiudiziali di merito Rubinacci ed altri, Alinovi ed altri sul disegno di legge C. n. 1966: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 luglio 1980, n. 288, concernente disposizioni in materia tributaria".

Questione di fiducia sulla reiezione delle pregiudiziali di costituzionalità:

Votata il 27 agosto 1980 e approvata con 260 voti favorevoli e 317 contrari.

25 settembre 1980

Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Cossiga sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. n. 1984: "Conversione in legge del decreto-legge 30 agosto 1980, n. 503, concernente disposizioni in materia tributaria e misure dirette a frenare l'inflazione, a sostenere la competitività del sistema industriale e ad incentivare l'occupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno"

Votata il 27 settembre 1980 e approvata con 329 voti favorevoli e 264 contrari.

Governo Forlani

6 febbraio 1981
(seduta continua dal 4 all'11 febbraio 1981)

Questione di fiducia posta dal Ministro dell'Interno Rognoni, a nome del Presidente del Consiglio, sulla approvazione senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi dell'articolo unico del ddl C. n. 2277: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15" (*fermo di polizia*).

Votata l'11 febbraio 1981 e approvata con 355 voti favorevoli, 243 contrari e 8 astenuti.

I Governo Spadolini

12 marzo 1982

Questione di fiducia posta a nome del Presidente del Consiglio dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Radi, sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi dell'articolo unico del ddl C. n. 3108: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, recante norme per la edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti", nel testo della Commissione.

Votata il 13 marzo 1981 e approvata con 352 voti favorevoli e 237 contrari.

II Governo Spadolini

26 ottobre 1982

Questione di fiducia posta per incarico del Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Radi, sulla approvazione dell'articolo unico del ddl C. n. 3662: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º ottobre 1982, n. 697, recante disposizioni in materia di imposte sul valore aggiunto, di regime fiscale della manifestazioni sportive e cinematografiche e di riordinamento della distribuzione commerciale", nel testo della Commissione.

Votata il 27 ottobre 1982 e approvata con 348 voti favorevoli e 237 contrari.

V Governo Fanfani

17 febbraio 1983
(seduta continua dal 15 al 18 febbraio)
2 votazioni

Questione di fiducia posta per incarico del Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Abis, sulla approvazione degli emendamenti del Governo 5.14 all'art. 5 e 6.82 all'art. 6 del ddl C. n. 3837 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 1982, n. 953 recante misure in materia tributaria".

Questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento 5.14: Votata il 18 febbraio 1983 e approvata con 333 voti favorevoli, 220 contrari e 4 astenuti.

Questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento 6.82:

Votata il 18 febbraio 1983 e approvata con 331 voti favorevoli, 210 contrari e 1 astenuto.

10 marzo 1983

Questione di fiducia posta per delega del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Abis sulla approvazione dell'articolo unico del ddl C. n. 3900: "Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, recante misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione", nel testo della Commissione.

Votata l'11 marzo 1983 e approvata con 316 voti favorevoli, 214 contrari e 5 astenuti.

CAMERA DEI DEPUTATI
(IX Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

I Governo Craxi

19 ottobre 1983

Questione di fiducia posta a nome del Governo e per delega del Presidente del Consiglio, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Mammì sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. n. 424 "Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini" nel testo della Commissione.

Votata il 20 ottobre 1983 e approvata con 347 voti favorevoli, 247 contrari e 3 astenuti.

9 novembre 1983

Questione di fiducia posta, a nome del Governo e per delega del Presidente del Consiglio, dal Ministro del lavoro on. De Michelis sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. n. 424-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini", nel testo della Commissione, identico a quello trasmesso dal Senato.

Votata il 10 novembre 1983 e approvata con 332 voti favorevoli, 230 contrari e 3 astenuti.

8 aprile 1984
(*seduta continua dal 7 aprile al 16 aprile 1984*)

Questione di fiducia posta, a nome del Governo e per incarico del Presidente del Consiglio, dal Ministro del tesoro Goria sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. n. 1487: "Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, recante misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di contingenza" nel testo approvato dal Senato.

Votata il 16 aprile 1984 e approvata con 360 voti favorevoli, 236 contrari e 1 astenuto.

17 maggio 1984
(*seduta continua dal 18 maggio al 23 maggio 1984*)

Questione di fiducia posta, per incarico del Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro on. Goria sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. n. 1596: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, concernente misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di contingenza", nel testo delle Commissioni riunite.

Votata il 18 maggio 1984 e approvata con 341 voti favorevoli e 195 contrari.

19 maggio 1984*(seduta continua dal 18 maggio
al 23 maggio 1984)*

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro del lavoro on. De Michelis sull'approvazione dell'ordine del giorno Rognoni, Formica, Reggiani, Bozzi, Battaglia ed altri 9/1596/119 al disegno di legge C. n. 1596 "Conversione in legge del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, concernente misure urgenti in materia di tariffe di prezzi amministrativi e di indennità di contingenza" Votata il 21 maggio 1984 e approvata con 318 voti favorevoli e 158 contrari.

12 febbraio 1985*(seduta continua dal 12 febbraio
al 16 febbraio 1985)*

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento on. Mammì, sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge C. n. 2467: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, recante disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto o di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria", nel testo della Commissione, identico al testo del Senato.

Votata il 14 febbraio 1985 e approvata con 330 voti favorevoli, 214 contrari e 5 astenuti.

20 marzo 1986

Questione di fiducia posta, a nome del Presidente del Consiglio e sentito il Consiglio dei ministri, dal Ministro senza portafoglio on. Mammì sull'approvazione dell'articolo 1, nel testo della Commissione identico a quello del Governo, del disegno di legge C. 3553 "Conversione in legge del decreto-legge 5 marzo 1986, n. 57, concernente revisione delle aliquote e delle detrazioni ai fini dell'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche".

Votata il 20 marzo 1986 e approvata con 319 voti favorevoli, 204 contrari e 1 astenuto.

25 giugno 1986

Questione di fiducia posta, su incarico del Presidente del Consiglio, dal Ministro del tesoro on. Goria sulla approvazione dell'articolo 1 del d.d.l. C. 3795 di conversione in legge del d.l. 30 aprile 1986, n. 133, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale, nel testo della Commissione identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 26 giugno 1986 e approvata con 338 voti favorevoli e 230 contrari.

CAMERA DEI DEPUTATI
(X Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Governo De Mita

15 giugno 1988

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro della pubblica istruzione Galloni sull'approvazione dell'articolo unico del ddl C. n. 2260 di conversione del DL 3 maggio 1988, n. 140, recante misure urgenti per il personale della scuola.

Votata il 16 giugno 1988 e approvata con 318 voti favorevoli e 198 contrari.

21 luglio 1988

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro del tesoro Amato sull'approvazione dell'articolo 1 del ddl C. n. 2989 di conversione, con modificazioni, del DL 30 maggio 1988, n. 173 (Misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988. Delega al Governo per la revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti e dei relativi benefici), nel testo della Commissione identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 22 luglio 1988 e approvata con 304 voti favorevoli e 177 contrari.

7 febbraio 1989

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro dell'industria Battaglia sull'approvazione dell'articolo unico del ddl C. n. 3434 di conversione del DL 10 dicembre 1988, n. 522, recante disposizioni urgenti in materia di politica energetica, nel testo della Commissione.

Votata l'8 febbraio 1989 e approvata con 344 voti favorevoli e 197 contrari.

*VII Governo Andreotti***10 luglio 1991**

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro per i rapporti con il Parlamento on. Sterpa sulla approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo 1, nel testo della Commissione identico a quello approvato dal Senato, del ddl C. 5807 di conversione del D.L. 13 maggio 1991, n. 151, recante provvedimenti urgenti per la finanza pubblica.

Votata l'11 luglio 1991 e approvata con 333 voti favorevoli e 213 contrari.

5 novembre 1991

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro delle finanze on. Formica sull'approvazione dell'emendamento 1.5 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del DL 1° ottobre 1991, n. 307, recante modificazioni al regime fiscale di taluni redditi di capitale, nonchè alla disciplina del versamento di acconto delle imposte sui redditi (A.C. 5992).

Votata il 6 novembre 1991 e approvata con 312 voti favorevoli e 218 contrari.

12 novembre 1991

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro delle Finanze on. Formica sull'approvazione, senza emendamenti, dell'emendamento 1.1. del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del DL 13 settembre 1991, n. 299, recante disposizioni concernenti l'applicazione nell'anno 1991 dell'imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili, i versamenti dovuti a seguito delle dichiarazioni sostitutive in aumento del reddito dei fabbricati e l'accertamento di tali redditi, nonchè altre disposizioni tributarie urgenti (A.C. 6052).

Votata il 13 novembre 1991 e approvata con 304 voti favorevoli e 18 contrari.

8 gennaio 1992

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro del bilancio on. Cirino Pomicino sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 6162 di conversione del D.L. 3 dicembre 1991, n. 386 "Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica" nel testo del Governo.

Votata il 9 gennaio 1992 e approvata con 309 voti favorevoli, 176 contrari e 1 astenuto.

16 gennaio 1992

Questione di fiducia posta a nome del Governo dal Ministro di grazia e giustizia on. Martelli sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 6264 di conversione del D.L. 20 novembre 1991, n. 367 "Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata", nel testo della Commissione identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 17 gennaio 1992 e approvata con 286 voti favorevoli, 33 contrari e 2 astenuti.

CAMERA DEI DEPUTATI
(*XI Legislatura*)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

I Governo Amato

28 luglio 1992

Questione di fiducia posta, su incarico del Presidente del Consiglio e sentito il Consiglio dei ministri, dal Ministro delle finanze on. Goria, sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 1287 di conversione del DL 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica.

Votata il 29 luglio 1992 e approvata con 318 voti favorevoli e 246 contrari.

22 ottobre 1992

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro del tesoro Barucci, sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl di conversione C. 1581 del D.L. 19 settembre 1992, n. 384 "Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali.

Votata il 23 ottobre 1992 e approvata con 314 voti favorevoli, 24 contrari e 1 astenuto.

15 dicembre 1992

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro del bilancio sen. Reviglio sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo 1 del ddl C. 1984, di conversione del DL 22 ottobre 1992, n. 415, "Modifiche alla L. 1° marzo 1986, n. 64 in tema di disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive", nel testo della Commissione.

Votata il 16 dicembre 1992 e approvata con 309 voti favorevoli, 256 contrari e 1 astenuto.

Governo Ciampi

5 luglio 1993

Questione di fiducia posta, su incarico del Presidente del Consiglio e a nome del Governo, dal Ministro del Bilancio Spaventa sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 2695 di conversione del DL 22 maggio 1993, n. 155 "Misure urgenti per la finanza pubblica", nel testo della Commissione.

Votata il 6 luglio 1993 e approvata con 213 voti favorevoli, 113 contrari e 98 astenuti.

SENATO DELLA REPUBBLICA
(*XI Legislatura*)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

I Governo Amato

23 luglio 1992 (pom.)

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro di grazia e giustizia on. Martelli sull'approvazione dell'emendamento 1.2 interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl S. 328 di conversione del D.L. 8 giugno 1992, n. 306 "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa".

Votata il 24 luglio 1992 e approvata con 163 voti favorevoli e 106 contrari.

6 agosto 1992

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro del bilancio sen. Reviglio sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 513, di conversione del D.L. 11 luglio 1992, n. 333 "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

Votata il 7 agosto 1992 e approvata con 157 voti favorevoli; 89 contrari e 5 astenuti.

11 novembre 1992

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro del bilancio sen. Reviglio sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 718 di conversione del D.L. 19 settembre 1992, n. 384 "Misure in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali".

Votata il 12 novembre 1992 e approvata con 157 voti favorevoli, 70 contrari e 2 astenuti.

Governo Ciampi

7 luglio 1993

Questione di fiducia posta, su deliberazione del Consiglio di ministri, dal Ministro del lavoro Giugni sull'approvazione dell'emendamento 3.1000, interamente sostitutivo degli articoli da 3 a 21 del D.L. 7 giugno 1993, n. 180 "Misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione" (A.S. 1285)

Votata l'8 luglio 1993 e approvata con 136 voti favorevoli, 40 contrari e 54 astenuti.

8 luglio 1993

Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro del lavoro Giugni sull'approvazione dell'emendamento 1.1000 interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl S. 1249 di conversione del D.L. 20 maggio 1993, n. 148 "Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione"

Votata l'8 luglio 1993 e approvata con 118 voti favorevoli, 10 contrari e 42 astenuti.

15 luglio 1993 (pomer.) Questione di fiducia posta, a nome del Presidente del Consiglio e con l'autorizzazione del Consiglio dei ministri, dal Ministro del bilancio Spaventa sull'approvazione dell'articolo unico del ddl 1360 di conversione del D.L. 22 maggio 1993, n. 155 "Misure urgenti per la finanza pubblica"

Votata il 15 luglio 1993 e approvata con 136 voti favorevoli, 6 contrari e 56 astenuti.

15 luglio 1993 (pomer.) Questione di fiducia posta, a nome del Presidente del Consiglio e ai sensi dell'articolo 5 della L. 400/1988, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Barile sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 1387 di conversione del D.L. 20 maggio 1993, n. 149 "Interventi urgenti in favore dell'economia"

Votata il 16 luglio 1993 e approvata con 135 voti favorevoli, 5 contrari e 48 astenuti.

15 luglio 1993 (pomer.) Questione di fiducia posta, a nome del Presidente del Consiglio e ai sensi dell'articolo 5 della L. 400/1988, dal Ministro per i rapporti con il parlamento Barile sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 1249-B di conversione del D.L. 20 maggio 1993, n. 148 "Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione".

Votata il 16 luglio 1993 e approvata con 133 voti favorevoli, 5 contrari e 49 astenuti.

28 ottobre 1993 (antimer.) Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro per i rapporti con il parlamento Barile sull'approvazione dell'articolo unico, nel testo approvato dalla Camera, del ddl S. 1584 di conversione del D.L. 30 agosto 1993, n. 331 "Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE....ed altre disposizioni tributarie"

Votata il 30 ottobre 1993 e approvata con 132 voti favorevoli; 45 contrari e 43 astenuti.

CAMERA DEI DEPUTATI
(XII Legislatura)

**POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU PROGETTI DI LEGGE,
RISOLUZIONI, MOZIONI**

Governo Dini

15 marzo 1995

Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Dini sull'approvazione, senza subemendamenti, dell'emendamento Dis. 1.1¹ del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 2168 di conversione del D.L. 23 febbraio 1995, n. 41, "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse".

Votata il 16 marzo 1995 e approvata con 315 voti favorevoli, 309 contrari e 1 astenuto.

SENATO DELLA REPUBBLICA
(XII Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Governo Dini

21 marzo 1995 (antimer.)

Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Dini sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 1416-B, di conversione del D.L. 23 febbraio 1995, n. 41, "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse (approvato dal Senato e modificato dalla Camera).

Votata il 21 marzo 1995 (pomerid.) ed approvata con 176 voti favorevoli e 84 contrari.

¹ Tale emendamento recepisce integralmente il testo deliberato dalla Commissione coordinato con gli emendamenti approvati in Assemblea. Il Presidente della Camera ha consultato la Giunta per il regolamento al fine di valutare i profili procedurali conseguenti alla posizione della questione di fiducia in relazione alla fattispecie in esame. Alla luce del dibattito svolto e degli orientamenti prevalenti, il Presidente ha indicato, nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo svolta successivamente, le seguenti conclusioni: "fermo restando che il Governo può per prerogativa costituzionale, porre in ogni fase del procedimento la questione di fiducia, individuandone l'oggetto, è altresì possibile - come avvenuto in altre occasioni - che la questione di fiducia sia posta sull'articolo unico di un disegno di legge di conversione anche una volta iniziate le votazioni dei relativi emendamenti (precedente del 7-8 febbraio 1989, nonché il precedente del 5 dicembre 1991, allorché è stata riconosciuta al Governo la possibilità di presentare un emendamento interamente sostitutivo di un articolo di un disegno di legge una volta iniziate le votazioni dei relativi emendamenti, ponendo sul medesimo la questione di fiducia). Nella presente occasione l'elemento di novità rispetto ai precedenti sopra ricordati è rappresentato dal fatto che alcuni emendamenti votati sono risultati approvati, comportando tale situazione per il Governo, un vincolo al rispetto delle deliberazioni già assunte dall'Assemblea, che si è tradotto nella conseguente presentazione di un emendamento interamente sostitutivo. Tale emendamento, per queste finalità e nei limiti in cui è formulato, è stato pertanto considerato ammissibile anche alla luce del suo contenuto che reca una modifica dei saldi, quantificando gli effetti degli emendamenti approvati dall'Assemblea." vedi *Camera dei deputati, Resoconto sommario della seduta del 15 marzo 1995*, pag. 9.

SENATO DELLA REPUBBLICA
(XIII Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Governo Prodi

11 novembre 1996²

Questione di fiducia posta dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl S. 1567 di conversione del D.L. 24 settembre 1996, n. 497, "Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli", nel testo approvato dalla Camera.

Votata il 13 novembre 1996 (antimer.) e approvata con 167 voti favorevoli e 93 contrari

11 novembre 1996

Questione di fiducia posta dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl S. 1602 di conversione del D.L. 20 settembre 1996, n. 486, "Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali delle aree di Bagnoli e di Sesto San Giovanni", nel testo approvato dalla Camera.

Votata il 13 novembre 1996 (pomer.) e approvata con 167 voti favorevoli e 71 contrari

11 novembre 1996

Questione di fiducia posta dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.1 del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl S. 1399 di conversione del D.L. 1 ottobre 1996, n. 510, "Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale".

Votata il 13 novembre 1996 (pomer.) e approvata con 167 voti favorevoli e 67 contrari

21 dicembre 1996

Questione di fiducia posta dal Ministro dell'ambiente sen. Ronchi sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl S. 1909, di conversione del D.L. 23 ottobre 1996, n. 551, "Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000" (approvato dalla Camera dei deputati).

Votata il 21 dicembre 1996 e approvata con 150 voti favorevoli e 67 contrari

² Il Ministro senza portafoglio Bassanini, in considerazione dell'elevato numero di emendamenti presentati e della necessità di pervenire in tempi rapidi alla decisione sulla conversione in legge dei decreti-legge n. 497, 486 e 510/1996, ha posto, con un'unica dichiarazione, la questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge n. 1567, sull'articolo unico del disegno di legge n. 1602, sull'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 1399.

4 marzo 1997

Questione di fiducia posta dal Ministro dei trasporti Burlando sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl S. 2165, di conversione del D.L. 4 gennaio 1997, n. 1, "Interventi urgenti per il settore dell'autotrasporto" (approvato dalla Camera dei deputati).

Votata il 5 marzo 1997 e approvata con 155 voti favorevoli e 84 contrari

25 marzo 1997

Questione di fiducia posta dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali Pinto sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 2244, di conversione del D.L. 31 gennaio 1997, n. 11, "Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura", nel testo approvato dalla Camera (A.C. 3131).

Votata il 26 marzo 1997 e approvata con 156 voti favorevoli e 76 contrari.

*Governo D'Alema***26 novembre 1998**

Questione di fiducia posta dal Ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento Folloni sull'approvazione dell'articolo unico del ddl S. 3551-B di conversione del D.L. 29 settembre 1998, n. 335, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro straordinario", (approvato dal Senato e modificato dalla Camera).

Votata il 26 novembre 1998 e approvata con 170 voti favorevoli, 42 contrari e 1 astenuto

CAMERA DEI DEPUTATI
(XIII Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Governo Prodi

30 luglio 1996

Questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio Prodi sull'approvazione, senza subemendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 1857 di conversione del D.L. 20 giugno 1996, n. 323, "Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 31 luglio 1996 ed approvata con 319 voti favorevoli e 284 contrari.

22 ottobre 1996 (pomer.)

Questione di fiducia posta dal Ministro del bilancio e del tesoro Ciampi sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 2298 di conversione del D.L. 24 settembre 1996, n. 497, "Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli", nel testo della Commissione.

Votata il 23 ottobre 1996 e approvata con 316 voti favorevoli e 286 contrari

29 ottobre 1996

Questione di fiducia posta dal Ministro dell'ambiente Ronchi sull'approvazione, senza subemendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1. 1. del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 2278 di conversione del D.L. 20 settembre 1996, n. 486, "Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali delle aree di Bagnoli e di Sesto San Giovanni".

Votata il 30 ottobre 1996 e approvata con 312 voti favorevoli e 267 contrari.

24 febbraio 1997

Questione di fiducia posta dal Ministro delle finanze Visco sull'approvazione, senza subemendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 3181 di conversione del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, "Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 25 febbraio 1997 e approvata con 308 voti favorevoli, 257 contrari e 1 astenuto

27 febbraio 1997

(seduta continua dal 26 al 28 febbraio 1997)

Questione di fiducia posta dal Ministro per la solidarietà sociale Turco sull'approvazione, senza subemendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'emendamento 2.55 del Governo, interamente sostitutivo del testo del D.L. 2 gennaio 1997, n. 1, "Interventi urgenti per il settore dell'autotrasporto" (A.C. 2946), nella parte non ancora esaminata dall'Assemblea.

Votata il 28 febbraio 1997 e approvata con 308 voti favorevoli e 170 contrari.

17 marzo 1997 Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Bogi sull'approvazione, senza sub-emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.57 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del D.L. 31 gennaio 1997, n. 11, "Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura" (A.C. 3131).
Votata il 18 marzo 1997 e approvata con 308 voti favorevoli e 223 contrari.

5 maggio 1997 Questione di fiducia posta dal Ministro del bilancio e del tesoro Ciampi sull'approvazione, senza subemendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 3489 di conversione in legge del D.L. 28 marzo 1997, n. 79, "Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica"
Votata il 6 maggio 1997 e approvata con 318 voti favorevoli e 260 contrari.

14 maggio 1997 Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro dell'interno Napolitano sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 3637, di conversione del D.L. 20 marzo 1997, n. 60, "Interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania", nel testo della Commissione identico a quello approvato dal Senato.
Votata il 15 maggio 1997 e approvata con 306 voti favorevoli e 192 contrari.

20 maggio 1997 Questione di fiducia posta, a nome del Governo, dal Ministro dei lavori pubblici Costa sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 3677, di conversione del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, recante "Misure urgenti per favorire l'occupazione", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.
Votata il 21 maggio 1997 e approvata con 310 voti favorevoli e 244 contrari.

30 ottobre 1997 Questione di fiducia posta dal Ministro dell'industria Bersani sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1. del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 4179 di conversione in legge del D.L. 25 settembre 1997, n. 324 "Ulteriori interventi in materia di incentivi per la rottamazione"
Votata il 31 ottobre 1997 e approvata con 301 voti favorevoli e 125 contrari

5 novembre 1997 Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Bogi sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 4245 di conversione del D.L. 9 settembre 1997, n. 292, "Interventi urgenti per la soluzione della crisi della Sicilcassa Spa e per il risanamento e rilancio del Banco di Sicilia", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato
Votata il 6 novembre 1997 e approvata con 306 voti favorevoli e 201 contrari

*Manovra di finanza pubblica per il 1998***24 novembre 1997**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Bogi sull'approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 4297, di conversione del D.L. 29 settembre 1997, n. 328, "Disposizioni tributarie urgenti", nel testo della Commissione identico a quello approvato dal Senato (*provvedimento collegato*)

Votata il 25 novembre 1997 e approvata con 309 voti favorevoli e 2 contrari

21 gennaio 1998

Questione di fiducia posta dal Ministro per le politiche agricole Pinto sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 4454, di conversione del D.L. 1 dicembre 1997, n. 411, "Misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 22 gennaio 1998 e approvata con 315 voti favorevoli, 255 contrari e 4 astenuti

*I Governo D'Alema***24 novembre 1998**

Questione di fiducia posta dal Ministro del lavoro Bassolino sulla approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 5349 di conversione del D.L. 29 settembre 1998, n. 335, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro straordinario", già approvato dal Senato.

Votata il 25 novembre 1998 e approvata con 319 voti favorevoli, 163 contrari e 1 astenuto.

22 aprile 1999

Questione di fiducia posta dal Vicepresidente del Consiglio Mattarella sulla approvazione, senza emendamenti e senza articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 5870 di conversione del D.L. 1 marzo 1999, n. 43, "Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 23 aprile 1999 e approvata con 324 voti favorevoli e 18 contrari

CAMERA DEI DEPUTATI
(XIV legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Il Governo Berlusconi

24 ottobre 2001

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 1654 di conversione in legge del D.L. 25 settembre 2001, n. 350, "Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro"

Votata il 25 ottobre 2001 e approvata con 331 voti favorevoli e 237 contrari (presenti: 569; votanti: 568; astenuti: 1; maggioranza: 285).

14 novembre 2001

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1876 di conversione in legge del D.L. 18 settembre 2001, n. 347, "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 15 novembre 2001 e approvata con 318 voti favorevoli e 221 contrari (presenti: 540; votanti: 539; astenuti: 1; maggioranza: 270).

15 aprile 2002

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2592, di conversione del D.L. 22 febbraio 2002, n. 12, "Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 17 aprile 2002 e approvata con 330 voti favorevoli e 237 contrari (presenti 568; votanti 567; astenuti 1; maggioranza 284)

18 luglio 2002

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 2972 di conversione in legge del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, "Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate".

Votata il 19 luglio 2002 e approvata con 323 voti favorevoli e 180 contrari (presenti 504; votanti 503; astenuti 1; maggioranza 252)

20 maggio 2003

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento 10.50 del Governo, sostitutivo dei commi 2 e 3 dell'art. 10 e degli articoli da 11 a 15 del D.L. 28 marzo 2003, n. 49, "Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari" (A.C. 3841)

Votata il 21 maggio 2003 e approvata con 336 voti favorevoli e 183 contrari (presenti 520; votanti 519; astenuti 1; maggioranza 260)

Manovra di finanza pubblica per il 2004

17 novembre 2003

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4447, di conversione del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 19 novembre 2003 e approvata con 329 voti favorevoli e 6 contrari (presenti e votanti 335; maggioranza 168)

16 febbraio 2004

Questione di fiducia posta dal Ministro per la funzione pubblica Mazzella sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4645, di conversione del D.L. 24 dicembre 2003, n. 352, "Disposizioni urgenti concernenti modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 17 febbraio 2004 e approvata con 328 voti favorevoli e 230 contrari (presenti e votanti 558; maggioranza 280)

30 marzo 2004

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 4738, di conversione del D.L. 23 febbraio 2004, n. 41, "Disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione".

Votata il 31 marzo 2004 e approvata con 308 voti favorevoli e 210 contrari (presenti e votanti 518, maggioranza 260)

17 maggio 2004

Questione di fiducia posta dal Ministro per la funzione pubblica Mazzella sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 4978, di conversione del D.L. 29 marzo 2004, n. 81, recante "Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 18 maggio 2004 e approvata con 294 voti favorevoli e 208 contrari (presenti e votanti 502; maggioranza 252)

21 luglio 2004

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 5137 di conversione del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica"

Votata il 22 luglio 2004 e approvata con 317 voti favorevoli, 194 contrari (presenti e votanti 511; maggioranza 256).

*Manovra di finanza pubblica per il 2005***20 dicembre 2004**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 5485 di conversione del D.L. 29 novembre 2004, n. 282, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 21 dicembre 2004 e approvata con 321 voti favorevoli e 218 contrari (presenti e votanti 539; maggioranza 270).

*III Governo Berlusconi***10 maggio 2005**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 5827-A/R, di conversione del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", nel testo delle Commissioni.

Votata l'11 maggio 2005 e approvata con 313 voti favorevoli e 219 voti contrari (presenti e votanti 532; maggioranza 267)

4 ottobre 2005

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1. del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 6053 di conversione del D.L. 17 agosto 2005, n. 162, recante "Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive".

Votata il 5 ottobre 2005 e approvata con 310 voti favorevoli e 226 contrari (presenti e votanti 536; maggioranza 269).

26 ottobre 2005

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl C. 6063, di conversione del D.L. 9 settembre 2005, n. 182, recante "Interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari".

Votata il 27 ottobre 2005 e approvata con 300 voti favorevoli, 207 contrari e 2 astenuti (presenti 509; votanti 507; astenuti 2, maggioranza 254).

Manovra di finanza pubblica per il 2006

23 novembre 2005

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl C. 6176, di conversione del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato (*provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2006*).

Votata il 24 novembre 2005 e approvata con 293 voti favorevoli, 189 contrari e 2 astenuti (presenti 484; votanti 482; astenuti 2, maggioranza 242).

6 febbraio 2006

Questione di fiducia posta dal Vicepresidente del Consiglio Fini sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 6297, di conversione del D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, recante "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi", nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 7 febbraio 2006 e approvata con 307 voti favorevoli e 207 contrari (presenti e votanti 514; maggioranza 258).

8 febbraio 2006

Questione di fiducia posta dal Ministro per gli affari regionali La Loggia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 6323, di conversione del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, recante "Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato

Votata il 9 febbraio 2006 e approvata con 296 voti favorevoli e 158 contrari (presenti e votanti 454; maggioranza 228)

SENATO DELLA REPUBBLICA
(XIV Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Il Governo Berlusconi

2 agosto 2002

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del ddl S. 1626 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, "Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate", nel testo della Commissione, identico a quello approvato dalla Camera

Votata il 2 agosto 2002 e approvata con 163 voti favorevoli e 36 contrari (votanti: 199; maggioranza 100)

Manovra di finanza pubblica per il 2004

28 ottobre 2003 (pomerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione dell'emendamento 1.2000 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl S. n. 2518, di conversione del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"

Votata il 30 ottobre 2003 e approvata con 166 voti favorevoli, 126 contrari e 1 astenuto (votanti: 293; maggioranza: 147)

21 aprile 2004 (antimerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione del dell'articolo unico del ddl S. n. 2878, di conversione del D.L. 23 febbraio 2004, n. 41, recante "Disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione", nel testo approvato dalla Camera, senza emendamenti, subemendamenti, articoli aggiuntivi o stralci.

Votata il 21 aprile 2004 (pomeridiana) e approvata con 152 voti favorevoli, 119 contrari (votanti: 271; maggioranza: 136)

*III Governo Berlusconi***3 maggio 2005 (antimerid.)**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.2000 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl S. n. 3344, di conversione del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale"

Votata il 4 maggio 2005 (antimerid.) e approvata con 165 voti favorevoli, 112 contrari e 1 astenuto (votanti: 278; maggioranza: 140)

*Manovra di finanza pubblica per il 2006***8 novembre 2005 (antimerid.)**

Questione di fiducia posta dal ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza modificazioni o articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.1000 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 3617, di conversione del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (*provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2006*).

Votata il 9 novembre 2005 (antimerid.) e approvata con 163 voti favorevoli e 126 contrari (votanti 289, maggioranza 145).

25 gennaio 2006 (pomerid.)

Questione di fiducia posta dal ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti o articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.2000 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 3716, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi.

Votata il 26 gennaio 2006 e approvata con 148 voti favorevoli e 82 contrari (votanti 230; maggioranza 116)

2 febbraio 2006

Questione di fiducia posta dal ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.2000, del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 3717, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti.

Votata il 2 febbraio 2006 e approvata con 159 voti favorevoli e 3 contrari (votanti 162; maggioranza 82).

CAMERA DEI DEPUTATI
(XV Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Il Governo Prodi

12 luglio 2006

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1287 di conversione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 13 luglio 2006 e approvata con 334 voti favorevoli e 251 contrari (presenti e votanti 585; maggioranza 293).

Manovra correttiva di finanza pubblica

1 agosto 2006

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1475 di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 2 agosto 2006 e approvata con 327 voti favorevoli e 247 contrari (presenti e votanti 574; maggioranza 288).

Manovra di finanza pubblica per il 2007

25 ottobre 2006

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento 2.500 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo 2 e soppressivo degli articoli da 3 a 47-bis del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (A.C. 1750).

Votata il 26 ottobre 2006 e approvata con 327 voti favorevoli e 227 contrari (presenti e votanti 554; maggioranza 278).

21 marzo 2007

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi dell'emendamento 13.500 del Governo, sostitutivo dei commi da 1-*quater* a 8 dell'articolo 13 e soppressivo degli articoli da 13-*bis* a 15, nonché 6 e 12 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese (A.C. 2201).

Votata il 22 marzo 2007 e approvata con 316 voti favorevoli e 231 contrari (presenti e votanti 547; maggioranza 274).

9 maggio 2007

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 2534 di conversione del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, recante disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario.

Votata il 10 maggio 2007 e approvata con 298 voti favorevoli e 150 contrari (presenti e votanti 448; maggioranza 225).

2 luglio 2007

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2826, di conversione del decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, recante interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 3 luglio 2007 e approvata con 304 voti favorevoli e 213 contrari (presenti e votanti 517; maggioranza 259).

18 luglio 2007

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento del Governo Dis 1.1, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 2852, di conversione del decreto-legge 2 luglio 2007 n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria.

Votata il 19 luglio 2007 e approvata con 309 voti favorevoli e 182 contrari (presenti e votanti 491; maggioranza 246).

*Manovra di finanza pubblica per il 2008***19 novembre 2007**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento del Governo Dis 1.1, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 3194-A, di conversione del decreto-legge 1º ottobre 2007 n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale (*collegato alla manovra di finanza pubblica 2008*).

Votata il 20 novembre 2007 e approvata con 333 voti favorevoli e 231 contrari (presenti e votanti 564; maggioranza 283).

SENATO DELLA REPUBBLICA
(XV Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

II Governo Prodi

27 giugno 2006 (antim.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.1000, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 325 di conversione del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare.

Votata il 28 giugno 2006 e approvata con 160 voti favorevoli e 1 contrario (votanti: 161; maggioranza: 81).

28 giugno 2006

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione dell'emendamento 1.2000, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 379 di conversione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri.

Votata il 4 luglio 2006 e approvata con 160 voti favorevoli e 1 contrario (votanti: 161; maggioranza: 81).

Manovra correttiva di finanza pubblica

25 luglio 2006

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.100, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 741 di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.

Votata il 25 luglio 2006 e approvata con 160 voti favorevoli e 53 contrari (votanti: 213; maggioranza: 107).

29 marzo 2007 (pomer.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 1427, di conversione del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 30 marzo 2007 e approvata con 161 voti favorevoli e 153 contrari (presenti 315; votanti 314, maggioranza 158).

1 agosto 2007 (pomer.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 1739, di conversione in legge del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 2 agosto 2007 e approvata con 161 voti favorevoli, 154 contrari ed un astenuto (presenti 317; votanti 316, maggioranza 159).

6 dicembre 2007

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento del Governo 1.1000 interamente sostitutivo dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1 del decreto-legge 1º novembre 2007, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza (A.S. 1872).

Votata il 6 dicembre 2007 e approvata con 160 voti favorevoli e 158 contrari (presenti 319; votanti 318; maggioranza 160).

CAMERA DEI DEPUTATI
(XVI Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

IV Governo Berlusconi

24 giugno 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 1185-A di conversione del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

Votata il 25 giugno 2008 e approvata con 326 voti favorevoli, 260 contrari e 3 astenuti (presenti 589; votanti 586; astenuti 3, maggioranza 294).

14 luglio 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 1366 di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

Votata il 15 luglio 2008 e approvata con 322 voti favorevoli, 267 contrari e 8 astenuti (presenti 597; votanti 589; astenuti 8, maggioranza 295).

Manovra di finanza pubblica per il 2009

18 luglio 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 1386 di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (*collegato alla manovra di finanza pubblica 2009*).

Votata il 21 luglio 2008 e approvata con 323 voti favorevoli e 253 contrari (presenti e votanti 576, maggioranza 289).

4 agosto 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1386-B, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato (*collegato alla manovra di finanza pubblica 2009*).

Votata il 5 agosto 2008 e approvata con 312 voti favorevoli e 239 contrari (presenti e votanti 551, maggioranza 276).

6 ottobre 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 1634-A, di conversione del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università.

Votata il 7 ottobre 2008 e approvata con 321 voti favorevoli e 255 contrari (presenti 578; votanti 576; astenuti 2; maggioranza 289).

21 ottobre 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1742-A, di conversione del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.

Votata il 22 ottobre 2008 e approvata con 309 voti favorevoli, 250 contrari e 2 astenuti (presenti 561; votanti 559; astenuti 2; maggioranza 280).

1 dicembre 2008

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1891, di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 2 dicembre 2008 e approvata con 307 voti favorevoli e 241 contrari (presenti e votanti 548; maggioranza 275).

5 gennaio 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1966, di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 7 gennaio 2009 e approvata con 302 voti favorevoli, 228 contrari e 2 astenuti (presenti 532; votanti 530; astenuti 2; maggioranza 266).

*Manovra di finanza pubblica per il 2009***13 gennaio 2009**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1972, di conversione del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, nel testo delle Commissioni (*collegato alla manovra di finanza pubblica 2009*).

Votata il 14 gennaio 2009 e approvata con 327 voti favorevoli, 252 contrari e 2 astenuti (presenti 581; votanti 579; astenuti 2; maggioranza 290).

18 febbraio 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2198, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti, nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 19 febbraio 2009 e approvata con 284 voti favorevoli e 243 contrari (presenti e votanti 527; maggioranza 264).

1° aprile 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 2187-A, di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.

Votata il 2 aprile 2009 e approvata con 298 voti favorevoli e 235 contrari (presenti 535; votanti 533; astenuti 2; maggioranza 267).

23 luglio 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, nel testo dichiarato ammissibile dalla Presidenza, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 2561-A di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.

Votata il 24 luglio 2009 e approvata con 294 voti favorevoli e 186 contrari (presenti e votanti 480; maggioranza 241).

29 settembre 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2714 di conversione del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009.

Votata il 30 settembre 2009 e approvata con 309 voti favorevoli e 247 contrari (presenti e votanti 556; maggioranza 279).

17 novembre 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2897 di conversione del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Votata il 18 novembre 2009 e approvata con 320 voti favorevoli e 270 contrari (presenti e votanti 590; maggioranza 296).

3 marzo 2010

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 3146 di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

Votata il 4 marzo 2010 e approvata con 305 voti favorevoli e 245 contrari (presenti e votanti 550, maggioranza 276).

4 maggio 2010

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 3350 di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti 'caroselli' e 'cartiere', di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori.

Votata il 5 maggio 2010 e approvata con 322 voti favorevoli e 272 contrari (presenti e votanti 594, maggioranza 298).

*Manovra di finanza pubblica per il 2010***27 luglio 2010**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 3638 di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 28 luglio 2010 e approvata con 329 voti favorevoli e 275 contrari (presenti e votanti 604, maggioranza 303).

24 febbraio 2011

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 4086 di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

Votata il 25 febbraio 2011 e approvata con 309 voti favorevoli e 287 contrari (presenti e votanti 596, maggioranza 299).

23 maggio 2011

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4307 di conversione del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo, nel testo approvato dalle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 24 maggio 2011 e approvata con 313 voti favorevoli, 291 contrari e 2 astenuti (presenti 606, votanti 604, maggioranza 303).

20 giugno 2011

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C. 4357, di conversione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia.

Votata il 21 giugno 2011 e approvata con 317 voti favorevoli, 293 contrari e 2 astenuti (presenti 612, votanti 610, maggioranza 306).

*Manovra di finanza pubblica***15 luglio 2011**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4509 di conversione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 15 luglio 2011 e approvata con 316 voti favorevoli, 284 contrari e 2 astenuti (presenti 602, votanti 600, maggioranza 301).

13 settembre 2011

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4612 di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 14 settembre 2011 e approvata con 316 voti favorevoli e 302 contrari (presenti e votanti 618, maggioranza 310).

*Governo Monti***15 dicembre 2011**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4829 di conversione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, nel testo approvato dalle Commissioni.

Votata il 16 dicembre 2011 e approvata con 495 voti favorevoli, 88 contrari e 4 astenuti (presenti 587, votanti 583, maggioranza 292).

25 gennaio 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4865 di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative, nel testo approvato dalle Commissioni.

Votata il 26 gennaio 2012 e approvata con 469 voti favorevoli, 74 contrari e 5 astenuti (presenti 548, votanti 543, maggioranza 272).

8 febbraio 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4909 di conversione del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 9 febbraio 2012 e approvata con 420 voti favorevoli, 78 contrari e 35 astenuti (presenti 533, votanti 498, maggioranza 250).

22 febbraio 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4865-B di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 23 febbraio 2012 e approvata con 336 voti favorevoli, 61 contrari e 13 astenuti (presenti 410, votanti 397, maggioranza 199).

7 marzo 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4940 di conversione del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo, nel testo delle Commissioni.

Votata l'8 marzo 2012 e approvata con 479 voti favorevoli, 75 contrari e 7 astenuti (presenti 561, votanti 554, maggioranza 278).

13 marzo 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 4999 di conversione del decreto-legge 25 febbraio 2012, n. 2 recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale, nel testo approvato dalla Commissione.

Votata il 14 marzo 2012 e approvata con 458 voti favorevoli, 80 contrari e 6 astenuti (presenti 544, votanti 538, maggioranza 270).

20 marzo 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5025 di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, nel testo approvato dalle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 21 marzo 2012 e approvata con 449 voti favorevoli, 79 contrari e 29 astenuti (presenti 557, votanti 528, maggioranza 265).

18 aprile 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5109 di conversione del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento, nel testo approvato dalla Commissione.

Votata il 19 aprile 2012 e approvata con 459 voti favorevoli, 71 contrari e 10 astenuti (presenti 540, votanti 530, maggioranza 266).

15 maggio 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5178 di conversione del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, Disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge n. 1 del 2012 e al decreto-legge n. 201 del 2011, nel testo approvato dalla Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 16 maggio 2012 e approvata con 447 voti favorevoli, 73 contrari e 31 astenuti (presenti 551, votanti 520, maggioranza 261).

10 luglio 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti, ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5263 di conversione al decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e 29 maggio 2012, nel nuovo testo approvato dalla Commissione a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata il 10 luglio 2012 e approvata con 466 voti favorevoli, 66 contrari e 6 astenuti (presenti 538, votanti 532, maggioranza 267).

24 luglio 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5312 di conversione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese, nel nuovo testo approvato dalle Commissioni a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata il 25 luglio 2012 e approvata con 475 voti favorevoli, 80 contrari e 9 astenuti (presenti 564, votanti 555, maggioranza 278).

6 agosto 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro dell'economia e delle finanze Grilli sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5389 di conversione del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 7 agosto 2012 e approvata con 403 voti favorevoli, 86 contrari e 17 astenuti (presenti 506, votanti 489, maggioranza 245).

17 ottobre 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro della salute Baldazzi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo 1 del d.d.l. C. 5440 di conversione del decreto-legge 13 settembre 2012 n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute, come modificato da ultimo dalla XII Commissione (Affari sociali), al fine di tenere conto delle condizioni poste ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione dalla V Commissione (Bilancio).

Votata il 18 novembre 2012 e approvata con 380 voti favorevoli, 85 contrari e 15 astenuti (presenti 480; votanti 465; maggioranza 233).

7 novembre 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5520 di conversione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, nel nuovo testo approvato dalle Commissioni a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata l'8 novembre 2012 e approvata con 424 voti favorevoli, 78 contrari e 16 astenuti (presenti 518; votanti 502; maggioranza 252).

5 dicembre 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5520-B, di conversione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, nel testo delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio), identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 6 dicembre 2012 e approvata con 281 voti favorevoli, 77 contrari e 140 astenuti (presenti 498; votanti 358; maggioranza 180).

12 dicembre 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5626, di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 12 dicembre 2012 e approvata con 295 voti favorevoli, 78 contrari e 114 astenuti (presenti 487; votanti 373; maggioranza 187).

18 dicembre 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 5617-A-R di conversione in legge del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, nel testo modificato dalle Commissioni riunite VIII e X, al fine di tenere conto delle condizioni poste, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, dalla Commissione bilancio.

Votata il 18 dicembre 2012 e approvata con 421 voti favorevoli, 71 contrari e 24 astenuti (presenti 516; votanti 492; maggioranza 247).

SENATO DELLA REPUBBLICA
(XVI Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

IV Governo Berlusconi

Manovra di finanza pubblica per il 2009

31 luglio 2008
(antimerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'emendamento 1.1000, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 949, di conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, già approvato dalla Camera dei deputati (*collegato alla manovra di finanza pubblica 2009*).

Votata il 1 agosto 2008 (*antimerid.*) e approvata con 170 voti favorevoli, 129 contrari e 3 astenuti (presenti 303, votanti 302, maggioranza 152).

26 gennaio 2009

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. n. 1315, di conversione del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, nel testo approvato dalla Camera dei deputati (*collegato alla manovra di finanza pubblica 2009*).

Votata il 27 gennaio 2009 (*pomerid.*) e approvata con 158 voti favorevoli, 126 contrari e 2 astenuti (presenti: 287; votanti 286; maggioranza 144).

10 febbraio 2009
(pomerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'emendamento 1.1000 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 1305, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti.

Votata l'11 febbraio 2009 (*antimerid.*) e approvata con 162 voti favorevoli e 126 contrari (presenti: 289; votanti 288; maggioranza 145).

8 aprile 2009
(antimerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1503, di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Votata l'8 aprile 2009 (*pomerid.*) e approvata con 164 voti favorevoli, 119 contrari e 2 astenuti (presenti 286; votanti 285; maggioranza 143).

**31 luglio 2009
(antimerid.)**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1724, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 1° agosto 2009 e approvata con 166 voti favorevoli e 109 contrari (presenti 276; votanti 275; maggioranza 138).

**10 febbraio 2010
(pomerid.)**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'emendamento 1.950 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 1955, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

Votata l'11 febbraio 2010 e approvata con 160 voti favorevoli, 119 contrari e 3 astenuti (presenti 282; votanti 282; maggioranza 142).

**19 maggio 2010
(pomeridiana)**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 2165, di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti 'caroselli' e 'cartiere', di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori, nel testo identico a quello approvato dalla Camera.

Votata il 19 maggio 2010 (pomerid.) e approvata con 163 voti favorevoli e 134 contrari (presenti 298; votanti 297; maggioranza 149).

*Manovra di finanza pubblica***14 luglio 2010
(antimeridiana)**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito dell'emendamento 1.10000, interamente sostitutivo dell'articolo unico d.d.l. S. n. 2228, di conversione del decreto-legge n 31 maggio 2010, n. 78 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Votata il 15 luglio 2010 e approvata con 170 voti favorevoli e 136 contrari (presenti 307; votanti 306; maggioranza 154).

15 febbraio 2011
(antimeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'emendamento 1.900 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 2518, di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie

Votata il 16 febbraio 2011 (antimerid.) e approvata con 158 voti favorevoli, 136 contrari e 4 astenuti (presenti 299; votanti 298; maggioranza 150).

6 luglio 2011
(pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 2791, di conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia

Votata il 7 luglio 2011 e approvata con 162 voti favorevoli, 134 contrari e 1 astenuto (presenti 298; votanti 297; maggioranza 149).

*Manovra di finanza pubblica***14 luglio 2011**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'emendamento 1.2814 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 2814, di conversione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.

Votata il 14 luglio 2011 e approvata con 161 voti favorevoli, 135 contrari e 3 astenuti (presenti 300; votanti 299; maggioranza 150).

*Manovra di finanza pubblica***7 settembre 2011**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito sull'approvazione dell'emendamento 1.900 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 2887, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

Votata il 7 settembre 2011 e approvata con 165 voti favorevoli, 141 contrari e 3 astenuti (presenti 310; votanti 309; maggioranza 155).

*Governo Monti***21 dicembre 2011**
(pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 3066 di conversione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, nel testo approvato dalla Camera.

Votata il 22 dicembre 2011 e approvata con 257 voti favorevoli e 41 contrari (presenti 299; votanti 298; maggioranza 150)

15 febbraio 2012
(antimeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'emendamento del Governo 1.1000, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 3124 di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

Votata il 15 febbraio 2012 e approvata con 255 voti favorevoli e 34 contrari (presenti 290; votanti 289; maggioranza 146)

1° marzo 2012
(antimeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'emendamento del Governo 1.900, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 3110 di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

Votata il 1° marzo 2012 e approvata con 237 voti favorevoli, 33 contrari e 2 astenuti (presenti 273; votanti 272; maggioranza 137)

28 marzo 2012
(antimeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'emendamento del Governo 1.900, sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 3194 di conversione del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

Votata il 29 marzo 2012 (antimerid) e approvata con 246 voti favorevoli, 33 contrari e 2 astenuti (presenti 281; votanti 281; maggioranza 141)

4 aprile 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'emendamento del Governo 1.900, sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 3184 di conversione del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento, come approvato dalle Commissioni competenti.

Votata il 4 aprile 2012 e approvata con 241 voti favorevoli, 29 contrari e 2 astenuti (presenti 273; votanti 272; maggioranza 137)

23 aprile 2012

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 3184-B, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 24 aprile 2012 e approvata con 228 voti favorevoli, 29 contrari e 2 astenuti (presenti 260; votanti 259; maggioranza 130)

30 luglio 2012
(antimeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'emendamento 1.900, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del d.d.l. S. 3396, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in materia di revisione della spesa pubblica, nel testo approvato dalla Commissione con alcune modifiche e comprendente il testo del decreto-legge 87/2012.

Votata il 31 luglio 2012 (antim.) e approvata con 217 voti favorevoli, 40 contrari e 4 astenuti (presenti 262; votanti 261; maggioranza 131).

31 luglio 2012
(pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 3402, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 1° agosto 2012 (antim.) e approvata con 247 voti favorevoli, 11 contrari e 4 astenuti (presenti 262; votanti 262 maggioranza 132).

2 agosto 2012
(pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 3426, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 3 agosto 2012 (antim.) e approvata con 216 voti favorevoli, 33 contrari e 4 astenuti (presenti 254; votanti 253; maggioranza 127).

30 ottobre 2012
(pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro della salute Balduzzi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti, né articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. S. 3534, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 31 ottobre 2012 (antim.) e approvata con 181 voti favorevoli, 43 contrari e 23 astenuti (presenti 248; votanti 247; maggioranza 124).

29 novembre 2012
(pomerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione dell'emendamento 1.900, presentato dal Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 3570, di conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

Votata il 4 dicembre 2012 (antimerid.) e approvata con 194 voti favorevoli, 58 contrari e 4 astenuti (presenti 258; votanti 256; maggioranza 129).

5 dicembre 2012
(pomerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giarda sull'approvazione senza subemendamenti né articoli aggiuntivi dell'emendamento 1.800 interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 3533 di conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, redatto sulla base del testo approvato dalla Commissione.

Votata il 6 dicembre 2012 e approvata con 127 voti favorevoli, 17 contrari e 23 astenuti (presenti 169; votanti 167; maggioranza 84).

CAMERA DEI DEPUTATI
(XVII Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Governo Letta

20 giugno 2013

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. C. 1197, di conversione in legge del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per l'Expo 2015, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 21 giugno 2013 e approvata con 383 voti favorevoli e 154 contrari (presenti e votanti 537; maggioranza 269).

23 luglio 2013

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. A.C. 1248 A/R di conversione in legge del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, nel testo approvato dalle Commissioni riunite dopo il rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata il 24 luglio 2013 e approvata con 427 voti favorevoli e 167 contrari (presenti e votanti 594; maggioranza 298).

2 dicembre 2013

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. A.C. 1670-A/R di conversione in legge del decreto-legge del 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nel testo licenziato dalle Commissioni senza modifiche.

Votata il 3 dicembre 2013 e approvata con 360 voti favorevoli, 209 contrari e 1 astenuto (presenti 570; votanti 569; maggioranza 285).

22 dicembre 2013

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione, senza emendamenti, e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1906-A di conversione del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, nel testo della Commissione.

Votata il 23 dicembre 2013 e approvata con 340 voti favorevoli e 155 contrari (presenti e votanti 495; maggioranza 248).

23 gennaio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1941 di conversione del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia, nel testo della Commissione, identico a quello approvato dal Senato.

Votata il 24 gennaio 2014 e approvata con 335 voti favorevoli, 144 contrari e 1 astenuto (presenti 480; votanti 479; maggioranza 240).

3 febbraio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 1921 A/R di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, nel testo della Commissione.

Votata il 4 febbraio 2014 e approvata con 347 voti favorevoli e 200 contrari (presenti e votanti 547; maggioranza 274).

*Governo Renzi***12 marzo 2014**

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2149 di conversione decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nel testo approvato dal Senato.

Votata il 13 marzo 2014 e approvata con 325 voti favorevoli, 177 contrari e 2 astenuti (presenti 504; votanti 502; maggioranza 252).

9 aprile 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2162-A/R di conversione del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche, nel testo approvato dalle Commissioni a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata il 10 aprile 2014 e approvata con 325 voti favorevoli e 176 contrari (presenti e votanti 501; maggioranza 251).

22 aprile 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2208-A di conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, nel testo della Commissione.

Votata il 23 aprile 2014 e approvata con 344 voti favorevoli e 184 contrari (presenti e votanti 528; maggioranza 265).

28 aprile 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2215-A/R di conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n.36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale, nel testo approvato dalle Commissioni, a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata il 29 aprile 2014 e approvata con 335 voti favorevoli e 186 contrari (presenti e votanti 521; maggioranza 261).

12 maggio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2208-B di conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese nel testo della Commissione identico a quello già approvato dal Senato.

Votata il 13 maggio 2014 e approvata con 333 voti favorevoli e 159 contrari (presenti e votanti 492; maggioranza 247).

16 maggio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2373 di conversione del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015, nel testo della Commissione, identico a quello già approvato dal Senato.

Votata il 19 maggio 2014 e approvata con 324 voti favorevoli e 110 contrari (presenti e votanti 434; maggioranza 218).

16 giugno 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2443 di conversione del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale nel testo approvato dalle Commissioni, identico al testo già approvato dal Senato.

Votata il 17 giugno 2014 e approvata con 342 voti favorevoli e 201 contrari (presenti e votanti 543; maggioranza 272).

29 luglio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2486 di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, nel testo approvato dalla Commissione.

Votata il 30 luglio 2014 e approvata con 346 voti favorevoli, 176 contrari e 10 astenuti (presenti 532; votanti 522; maggioranza 262).

4 agosto 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2568 di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, per la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, già approvato dal Senato, nel testo licenziato dalle Commissioni.

Votata il 5 agosto 2014 e approvata con 352 voti favorevoli, 193 contrari e 7 astenuti (presenti 552; votanti 545; maggioranza 273).

6 agosto 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione senza emendamenti né articoli aggiuntivi dell'articolo unico del d.d.l. C. 2486-B di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, nel testo già approvato dalla Camera dei deputati come modificato dal Senato della Repubblica.

Votata il 7 agosto 2014 e approvata con 346 voti favorevoli, 177 contrari e 8 astenuti (presenti 531; votanti 523; maggioranza 262).

1º ottobre 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2616-A di conversione del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno, nel testo delle Commissioni.

Votata il 2 ottobre 2014 e approvata con 323 voti favorevoli, 168 contrari e 9 astenuti (presenti 500; votanti 491; maggioranza 246).

23 ottobre 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2629-A/R di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, nel nuovo testo approvato dalla Commissione a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea.

Votata il 23 ottobre 2014 e approvata con 316 voti favorevoli, 138 contrari e 1 astenuto (presenti 455; votanti 454; maggioranza 228).

3 novembre 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2681 di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile, nel testo approvato dal Senato.

Votata il 4 novembre 2014 e approvata con 353 voti favorevoli e 192 contrari (presenti e votanti 545; maggioranza 273).

18 febbraio 2015

Questione di fiducia posta dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. C. 2803-A di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, nel testo delle Commissioni.

Votata il 19 febbraio 2015 e approvata con 354 voti favorevoli, 167 contrari e 1 astenuto (presenti 522; votanti 521; maggioranza 261).

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1813, di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 24 marzo 2015 (pomerid.) e approvata con 155 voti favorevoli e 92 contrari.

24 marzo 2015 (seduta pomeridiana)

SENATO DELLA REPUBBLICA
(XVII Legislatura)

POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA DA PARTE DEL GOVERNO SU DECRETI-LEGGE

Governo Letta

5 dicembre 2013
(antimerid.)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Franceschini sull'approvazione del d.d.l. S. 1190, di conversione del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.

Votata 5 dicembre 2013 e approvata con 159 voti favorevoli e 67 contrari (presenti: 228; votanti: 226; maggioranza: 114).

Governo Renzi

7 maggio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento 1.900, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 1464, di conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.

Votata il 7 maggio 2014 e approvata con 158 voti favorevoli e 122 contrari (presenti: 281; votanti: 280; maggioranza: 141).

14 maggio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1470, di conversione in legge del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale, con le modificazioni già approvate dalla Camera dei deputati, senza ulteriori modifiche.

Votata il 14 maggio 2014 e approvata con 155 voti favorevoli e 105 contrari (presenti e votanti: 260; maggioranza: 131).

5 giugno 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 1465 di conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, che recepisce le modificazioni proposte dalle Commissioni riunite.

Votata il 5 giugno 2014 e approvata con 159 voti favorevoli e 112 contrari (presenti: 272; votanti: 271; maggioranza: 136).

25 luglio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 1541 di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, che recepisce le modificazioni proposte dalle Commissioni riunite.

Votata il 25 luglio 2014 e approvata con 159 voti favorevoli e 1 contrario (presenti: 161; votanti: 160; maggioranza: 81).

28 luglio 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1563, di conversione del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo con le modificazioni già approvate dalla Camera dei deputati, senza ulteriori modifiche.

Votata il 28 luglio 2014 e approvata con 159 voti favorevoli e 90 contrari (presenti: 250; votanti: 249; maggioranza: 125).

2 agosto 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1579, di conversione del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitorii in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 2 agosto 2014 e approvata con 162 voti favorevoli e 39 contrari (presenti: 202; votanti: 201; maggioranza: 101).

5 agosto 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. S. 1582, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari che recepisce le modificazioni già approvate dalla Camera dei deputati e quelle proposte dalla Commissione.

Votata il 5 agosto 2014 e approvata con 160 voti favorevoli e 106 contrari (presenti: 268; votanti: 266; maggioranza: 134).

7 agosto 2014

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. S. 1541-B di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, , nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, nel testo già approvato dal Senato, così come modificato dalla Camera dei deputati.

Votata il 7 agosto 2014 e approvata con 155 voti favorevoli e 27 contrari (presenti: 183; votanti: 182; maggioranza: 92).

15 ottobre 2014
(*seduta antimeridiana*)

Questione di fiducia posta dal Ministro della giustizia Orlando sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1637, di conversione del decreto-legge del 22 agosto 2014, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 15 ottobre 2014 (pomerid.) e approvata con 164 voti favorevoli e 109 contrari (presenti: 273; votanti: 273; maggioranza: 137).

5 novembre 2014
(*seduta antimeridiana*)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1651, di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Votata il 5 novembre 2014 (pomerid.) e approvata con 157 voti favorevoli e 110 contrari (presenti: 268; votanti: 267; maggioranza: 134).

22 ottobre 2014
(*seduta pomeridiana*)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi su emendamento Governo 1.800 interamente sostitutivo dell'articolo unico del ddl S. 1612, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile.

Votata il 23 ottobre 2014 (*seduta antimeridiana*): favorevoli 161, contrari 51, astenuti 0, votanti 212, presenti 213

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi su emendamento Governo 1.700 interamente sostitutivo del ddl S. 1733 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto

Votata il 19 febbraio 2015 (*seduta antimeridiana*): favorevoli 151, contrari 114, astenuti 0, votanti 265, presenti 266

18 febbraio 2015
(*seduta pomeridiana*)

26 febbraio 2015
(seduta pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1779, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

Votata il 26 febbraio 2015 (*seduta antimeridiana*): favorevoli 156, contrari 78, astenuti 1, votanti 235, presenti 236.

24 marzo 2015
(seduta pomeridiana)

Questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. S. 1813, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti.

Votata il 24 marzo 2015 (*seduta pomeridiana*): favorevoli 155, contrari 92, astenuti 0, votanti 247, presenti 247

BIBLIOGRAFIA
(*a cura del Servizio Biblioteca*)

I decreti-legge nella dottrina costituzionale italiana

Pur nella sua ampiezza, la presente bibliografia ha carattere selettivo. Sono stati esclusi i contributi maggiormente legati a specifici decreti, le cronache costituzionali, i contributi occasionali e si è data maggiore ampiezza agli studi sul periodo più recente. Per il periodo del Regno d'Italia sono stati selezionati solo alcuni contributi maggiormente rappresentativi.

Sommario:

Trattazioni generali; contributi recenti; giurisprudenza costituzionale; Sentenza 360/1996; Sentenza 22/2012; Altri contributi sul periodo repubblicano; Regno d'Italia.

Trattazioni generali (include le voci di enciclopedia e alcune trattazioni "classiche").

Bin, Roberto – Pitruzzella Giovanni

Le fonti del diritto

Torino : Giappichelli, 2012

Cabras Daniele

La decretazione d'urgenza

In: *Il Parlamento nella transizione* / a cura di Silvio Traversa e Antonio Casu. - [Roma] : ISLE ; Milano : Giuffrè, 1998. - p. 63-107

Cabras Daniele

La decretazione d'urgenza

Rassegna parlamentare. - 38 (1996), n. 1, p. 147-166

Camerlengo Quirino

Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione

Rassegna parlamentare. - 53 (2011), n. 1, p. 91-120

Caporali Giancarlo

Il Presidente della Repubblica e l'emanaione degli atti con forza di legge

Torino : Giappichelli, 2000. - ix, 166 p.

Cardone Andrea

La "normalizzazione" dell'emergenza : contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo

Torino : Giappichelli, 2011. - xiv, 442 p. - (Diritto e prassi costituzionale ; 10)

Caretti Paolo - Tarli Barbieri Giovanni

La decretazione d'urgenza : alcuni spunti per una comparazione

In: *Scritti in onore di Alessandro Pace*. - Napoli : Editoriale scientifica, 2012. - Vol. 3, p. 2529-2563

Carlassare Lorenza

Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento : il decreto-legge

In: *Le fonti del diritto, oggi : giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso : Pisa, 3-4 marzo 2005*. - Pisa : Plus, 2006. - p. 155-172

Casu Antonio

La decretazione d'urgenza nella VIII legislatura

in: Antonio Casu, *Corsi e ricorsi : questioni di diritto e procedura parlamentare* Napoli : Jovene, 2007, p. 3-29

Celotto Alfonso - Di Benedetto Eleonora

Art. 77

In: *Commentario alla Costituzione* / a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. - Torino : UTET giuridica, 2006. - Vol. 2, p. 1506-1530

Ciaurro Gian Franco

Decreto legge

In: *Encyclopedie giuridica*. - Roma : Istituto della encyclopedie italiana. - Vol. 10 (1988), 16 p.

Esposito Carlo

Decreto-legge

In: *Encyclopedie del diritto*. - Milano : Giuffrè. - Vol. 11 (1962), p. 831-867

Pubblicato anche in: *Diritto costituzionale vivente : Capo dello Stato ed altri saggi* / Carlo Esposito; a cura di Damiano Nocilla. - Milano : Giuffrè, 1992. - p. 183-282

Labriola Silvano

La legge di conversione

In: *Il Governo e alcune sue funzioni : studi* / Silvano Labriola. - Padova : Cedam. - Vol. 1 (1981), p. 177-276

L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia / a cura di Andrea Simoncini Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - 317 p.

Lupo Nicola

Dalla legge al regolamento : lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni

Bologna : il Mulino, 2003. - 458 p. - (Studi e ricerche ; 506)

Marazzita Giuseppe

Decreto legge

In: *Il diritto : encyclopedie giuridica del Sole 24 ore* / diretta da Salvatore Patti. - Milano : Il sole 24 ore. - Vol. 4 (2007), p. 669-681

Martini Chiara

Decreto legge

In: *Dizionario di diritto pubblico* / diretto da Sabino Cassese. - Milano : Giuffrè, 2006. -

Vol. 3, p. 1743-1760

Labriola Silvano

Il Governo nella produzione delle norme primarie

In: *Scienza e tecnica della legislazione : lezioni* / a cura di Silvio Traversa. - Napoli :

Jovene, 2006. - p. 216-284

Modugno Franco

Legge in generale

In: *Enciclopedia del diritto*. - Milano : Giuffrè. - Vol. 23 (1973), p. 872-904

Palici di Suni Elisabetta

La funzione normativa tra Governo e Parlamento : profili di diritto comparato

Padova : Cedam, 1988. - 121 p. - (Ricerche di diritto pubblico comparato ; 11)

Paladin Livio

Decreto legge

In: *Novissimo digesto italiano*. - Torino : Utet. - Vol. 5 (1960), p. 286-293

Paladin Livio

Art. 77

In: *Commentario della Costituzione* / a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. - Bologna : Zanichelli ; Roma : Soc. Ed. del Foro Italiano, 1979. - Vol. 2: artt. 76-82, p. 42-93Pinelli Cesare

Il decreto-legge e la teoria costituzionale : profili introduttivi

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 57-62

Pinelli Cesare

Un sistema parallelo : decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana

Diritto pubblico. - 2009, n. 2, p. 317-338

Pitruzzella Giovanni

Decreto-legge e forma di governo

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 63-72

Pitruzzella Giovanni

La legge di conversione del decreto legge

Padova : Cedam, 1989. - 341 p. - (Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Palermo ; 9)

Pizzorusso Alessandro

L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali : a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli

In: *Lo Stato costituzionale : la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale : scritti in onore di Enzo Cheli* / a cura di Paolo Caretti e Maria Cristina Grisolia. - Bologna : Il Mulino, 2010. - p. 105-115

Rodriquez Maria

Art. 76-77

In: *Commentario breve alla Costituzione* / a cura di Vezio Crisafulli e Livio Paladin. - Padova : Cedam, 1990. - p. 470-485. - (Breviaria Iuris)

Solazzi Gino

I decreti-legge

In: *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* / diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi. - Firenze : Barbera, 1950. - Vol. 2, p. 97-103

Sorrentino Federico

Le fonti del diritto italiano

Padova : CEDAM, 2009

Sorrentino Federico - Caporali Giancarlo

Legge (Atti con forza di)

In: *Digesto delle discipline pubblicistiche*. - Torino : Utet. - Vol. 9 (1994), p. 100-128

In particolare la parte 2, sulla delegazione legislativa, e la parte 3, sui decreti-legge

Contributi recenti

Albanesi Enrico

Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto-legge : la vicenda del c.d. decreto sicurezza bis

In: *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")* / a cura di Pasquale Costanzo. - [S.l. : s.n.], 2008. - p. 81-92

Bailo Francesca

Il non contingimento dei tempi nella conversione dei decreti-legge alla Camera dei Deputati

In: *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")* / a cura di Pasquale Costanzo. - [S.l. : s.n.], 2008. - p. 1-13

Bertolino Cristina

Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge

In: Rivista AIC [Associazione italiana dei costituzionalisti]. - 2012, n. 3

Bertolino Cristina

La lezione di Leopoldo Elia "Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza"

In: *La lezione di Leopoldo Elia* / a cura di Mario Dogliani. - Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2011. - p. 21-46

Biondi Francesca

Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza : sintomo di forza o di debolezza del Governo "in" Parlamento?

In: *Scritti in memoria di Alessandra Concaro* / a cura di Giuseppe D'Elia, Giulia Tiberi e Maria Paola Viviani Schlein. - Milano : Giuffrè, 2012. - p. 79-102

Bucalo Maria Esmeralda

L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 243-267

Cacace Edmondo

La decadenza del decreto-legge

Rassegna parlamentare. - 53 (2011), n. 1, p. 69-89

Calisti Daniele

Breve rassegna dei pareri del Comitato per la legislazione sui disegni di legge di conversione dei milleproroghe

In: Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative : atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma / a cura di Roberto Zaccaria. - Roma : Camera dei Deputati, 2008. - p. 79-83

Calvano Roberta,

La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese

in Rivista AIC, 2014 fasc. 2,

Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione

Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza : relazione presentata dal Presidente On. Lino Duilio e approvata dal Comitato per la legislazione nella seduta del 21 gennaio 2010

Roma : Camera dei Deputati, 2010.

Cardone Andrea

Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge

In: Osservatorio sulle fonti. - 2012, n. 2

Cariola Agatino

I controlli sugli atti del Governo, con particolare riguardo ai decreti-legge

In: *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica : atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)* / a cura di Antonio Ruggeri. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 87-110

Carnevale Paolo - Chinni Daniele

C'è posta per tre : prime osservazioni a margine della lettera del presidente Napolitano inviata ai *presidenti delle Camere ed al presidente del consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*

In: *Studi in onore di Aldo Loiodice*. - Bari : Cacucci, 2012. - p. 151-172

Carrer Matteo

Quale forma di governo per il "Governo legislatore"? Brevi note tra prassi e modelli

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011 / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella*. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 283-303

Cecchetti Marcello

Il "taglio" delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole "ghigliottina" e abrogazioni espresse

In: *Studi sulle fonti del diritto. Vol. 1: Le relazioni tra Parlamento e Governo*. - Milano : Giuffrè, 2010. - p. 95-249

Celotto Alfonso

Controlli sul decreto-legge

In: *Libro dell'anno del diritto 2013*. - Roma : Istituto della enciclopedia italiana, 2013. - p. 309-313

Chinni Daniele

Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge

Giurisprudenza italiana. - 2012, n. 12, p. 2499-2504

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 22/2012

Cuccodoro Enrico

Esperienze costituzionali ed innovazioni nel rifiuto di emanare il decreto legge

Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. - 84 (2010), n. 1, p. 5-17

Dati decreti-legge XV legislatura (18 maggio 2006 - 30 marzo 2008) / a cura di Andrea Simoncini e Erik Longo

In: *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative : atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma / a cura di Roberto Zaccaria*. - Roma : Camera dei Deputati, 2008. - p. 59-77

Delledonne Giacomo

Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo nella XVI legislatura

In: *Osservatorio sulle fonti*. - 2011, n. 3

Intervento al seminario: "Il decreto-legge : un esame di casi concreti nella XVI legislatura", Scuola Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011.

Il decreto-legge

In: *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione* / con la collaborazione di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo. - Brescia : Grafo, 2011. - p. 69-105
Interventi al seminario tenutosi presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011. Con interventi di Valerio Di Porto, Giacomo Delledonne, Carlotta Redi, Angela Di Carlo, Nicola Lupo, Marco Mazzarella, Fabio Pacini, Luca Gori, Emanuele Rossi, Paolo Carrozza

Di Carlo Angela

Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura

In: Osservatorio sulle fonti. - 2011, n. 3

Intervento al seminario: "Il decreto-legge : un esame di casi concreti nella XVI legislatura", Scuola Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011.

Demuro Gianmario

Gli atti normativi del Governo tra Stato e regioni

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 529-534

La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza") / a cura di Pasquale Costanzo

[S.l. : s.n.], 2008. - 93 p.

Raccolta di studi a cura del Dottorato di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi, Università di Genova, in collaborazione con il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati

Di Cesare Rosella

Omogeneità del decreto-legge e introduzione di deleghe legislative

Quaderni costituzionali. - 25 (2005), n. 4, p. 867-870

Dickmann Renzo

Osservazioni sul rilievo per il legislatore delle sentenze della Corte costituzionale richiamate nel preambolo di decreti-legge

Rassegna parlamentare. - 48 (2006), n. 3, p. 737-765

Di Cosimo Giovanni

E le Camere stanno a guardare

In: *Scritti in onore di Lorenza Carlassare : il diritto costituzionale come regola e limite al potere*. - Napoli : Jovene, 2009. - Vol. 1, Delle fonti del diritto, p. 151-164

Di Cosimo Giovanni

Il governo pigliatutto : la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura

In: Osservatorio sulle fonti. - 2013, n. 1

Pubblicato anche in: Rassegna parlamentare, 55 (2013), n. 2, p. 409-419

Di Maria Roberto

La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento : alcune tracce della eclissi dello stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge

In: Osservatorio sulle fonti 2008 : la legge parlamentare oggi / a cura di Paolo Caretti. - Torino : Giappichelli, 2010. - p. 154-179

Filippetta Giuseppe

L'emendabilità del decreto legge e la farmacia del costituzionalista

In: Rivista AIC [Associazione italiana dei costituzionalisti]. - 2012, n. 4

Fiumicelli Davide

Dalla "urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna -

In: Osservatorio sulle fonti 2014 fasc. 2, pp. 89 – 0

Francaviglia Michele,

La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013

Rivista AIC, 2014 fasc. 1,

Ghiribelli Annalisa

Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento : il d.l. sicurezza e sicurezza bis

In: *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")* / a cura di Pasquale Costanzo. - [S.l. : s.n.], 2008. - p. 57-80

Ghiribelli Annalisa

Il decreto-legge nel rapporto maggioranza-opposizione: il ricorso al maxi-emendamento e alla questione di fiducia

In: *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto* / a cura di Claudio de Cesare. - Roma : Aracne, 2011. - p. 353-402

Ghiribelli Annalisa

Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa

Milano : Giuffrè, 2011. - xi, 387 p. - (Annali della Facoltà di giurisprudenza di Genova. Collana di monografie ; 89)

Lehner Eva

La decretazione d'urgenza in materia elettorale

In: *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* / a cura di Massimo Siclari. - Roma : Aracne, 2008. - p. 103-162

Lupo Nicola

Recenti tendenze in tema di decreti-leggi e decreti legislativi

Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. - 19 (2008), p. 47-63

Lupo Nicola

Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011 / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 535-551*

Lupo Nicola

L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione) : un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa

In: *Scritti in memoria di Alessandra Concaro / a cura di Giuseppe D'Elia, Giulia Tiberi e Maria Paola Viviani Schlein. - Milano : Giuffrè, 2012. - p. 419-458*

Lupo Nicola

Il ruolo normativo del Governo

Il Filangieri. Quaderno / Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive. - 2010, p. 81-134

Massa Michele

Ai limiti dell'interpretazione autentica: il decreto salva-liste

Studium Iuris. - 2011, n. 4, p. 373-382

Mazzarella Marco

Decretazione d'urgenza e atti "post-legislativi" del Governo: spunti dall'esperienza della XVI Legislatura. «I'll think about that tomorrow. After all...tomorrow.. Frankly, my dear, I don't give a damn»

In: Osservatorio sulle fonti. - 2011, n. 3

Intervento al seminario: "Il decreto-legge : un esame di casi concreti nella XVI legislatura", Scuola Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011.

Melani Andrea

Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011 / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 357-370*

Mobilio Giuseppe

Le delegicazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi

In: Osservatorio sulle fonti. - 2011, n. 3

Intervento al seminario: "La delegicazione e i decreti di natura non regolamentare : un esame di casi concreti nella XVI legislatura", Università di Firenze, 18 febbraio 2011

Musella Fortunato

Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)

Rivista italiana di scienza politica. - 42 (2012), n. 3, p. 459-480

Pacini Fabio

L'uso del decreto-legge ai fini della semplificazione normativa

In: Osservatorio sulle fonti. - 2011, n. 3

Intervento al seminario: "Il decreto-legge : un esame di casi concreti nella XVI legislatura", Scuola Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011. [2011-11-04]

Pizzetti Federico Gustavo

Può una legge elettorale essere adottata con decreto-legge?

Rassegna parlamentare. - 55 (2013), n. 1, p. 81-107

Perna Raffaele

Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza

Quaderni costituzionali. - 30 (2010), n. 1, p. 59-74

Piccione Daniele - Biancolatte Silvio

Sull'ammissibilità di decreti legge interpretativi di disposizioni di legge delega

Giurisprudenza costituzionale. - 49 (2004), n. 4, p. 3139-3156

Piccirilli Giovanni

Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo non ancora sciolto dalla Corte costituzionale : l' "omogeneità" della legge di conversione

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 437-449

Raffaelli Andrea

I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge

In: *Il Parlamento "consulente" : dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura* / a cura di Emanuele Rossi. - Napoli : Jovene, 2002. - p. 151-202

Redi Carlotta

Decreto-legge: strumento di legislazione "straordinariamente ordinario"?

In: Osservatorio sulle fonti. - 2011, n. 3

Intervento al seminario: "Il decreto-legge : un esame di casi concreti nella XVI legislatura", Scuola Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011.

Romboli Roberto

La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010) : una promulgazione con monito

Il foro italiano. - 135 (2010), n. 6, pt. 5, p. 190-192

Sulla lettera inviata dal Presidente della Repubblica Napolitano ai presidenti del Consiglio dei Ministri e delle due Camere, con riferimento alla promulgazione della legge di conversione del d.l. 25 marzo 2010 n. 40

Rossi Emanuele

Un decreto-legge emanato e non approvato?

Quaderni costituzionali. - 30 (2010), n. 4, p. 820-823

Sulla procedura di approvazione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (c.d. decreto anti-crisi)

Sanchini Francesco,

L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale

In: Osservatorio sulle fonti, 2013 fasc. 3

Scagliarini Simone

Decretazione d'urgenza e requisiti normativi : il caso dei "decreti sicurezza"

In: *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")* / a cura di Pasquale Costanzo. - [S.l. : s.n.], 2008. - p. 42-56

Saitta Antonio

Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo : qualche riflessione di ortopedia costituzionale

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 485-487

Serges Giovanni

Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge

Giurisprudenza costituzionale. - 54 (2009), n. 1, p. 469-484

Sul rifiuto di emanazione del decreto legge relativo all'obbligo di prosecuzione dei trattamenti di alimentazione-idratazione artificiale (caso Englano).

Serges Giovanni

Brevi note sulla legge di conversione del decreto-legge come legge "tipizzata" e sui limiti al potere di emendamento parlamentare

In: *Studi in onore di Aldo Loiodice*. - Bari : Cacucci, 2012. - p. 309-318

Silverio Silvia

Teoria e prassi dell'urgenza

Rassegna parlamentare. - 53 (2011), n. 2, p. 309-336

Simoncini Andrea

Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 509-527

Simoncini Andrea

Decreti-legge e delegificazione : la "fine della storia"? Alcune riflessioni dalla XVI legislatura

In: *Scritti in memoria di Alessandra Concaro* / a cura di Giuseppe D'Elia, Giulia Tiberi e Maria Paola Viviani Schlein. - Milano: Giuffrè, 2012. - p. 677-697

Spadaro Antonino

Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le "ragioni" di Napolitano

In: Forum di Quaderni costituzionali. - 2009

Sul cosiddetto "Caso Englano"

Sperti Angioletta

Il decreto legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 3-35

Tarli Barbieri Giovanni

Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe

In: *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative : atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma* / a cura di Roberto Zaccaria. - Roma : Camera dei Deputati, 2008. - p. 27-41

Tarli Barbieri Giovanni

Legge ed atti del governo e di altre autorità statali

In: Osservatorio sulle fonti 2008 : la legge parlamentare oggi / a cura di Paolo Caretti. - Torino : Giappichelli, 2010. - p. 70-121

Torano Valerio

La decretazione d'urgenza sulla crisi economica e l'autonomia delle autorità indipendenti

Il foro amministrativo T.A.R.. - 11 (2012), n. 10, p. 3151-3179

Nota a sentenze TAR Lazio, sez. I, 18 aprile 2012, n. 3495 e 3502

Trucco Lara

Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008 : l'espansione della decretazione d'urgenza in materia elettorale

In: La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza") / a cura di Pasquale Costanzo. - [S.l. : s.n.], 2008. - p. 14-27

Vari Filippo

Sulla natura della conversione del decreto-legge e sull'efficacia sanante della stessa

In: Osservatorio sulle fonti. - 2011, n. 2

Zaccaria Roberto

L'uso delle fonti normative tra Governo e Parlamento : bilancio di metà legislatura (XVI)

Giurisprudenza costituzionale. - 55 (2010), n. 5, p. 4073-4083

Zaccaria Roberto

Il decreto-legge e la delega legislativa nel primo anno della XVI legislatura

In: *Lo Stato costituzionale : la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale : scritti in onore di Enzo Cheli* / a cura di Paolo Caretti e Maria Cristina Grisolia. - Bologna : Il Mulino, 2010. - p. 473-483

Giurisprudenza costituzionale

Agosta Stefano

Il governo e la questione del "seguito legislativo" alle sentenze della Corte (con riguardo particolare alla decretazione d'urgenza)

In: *Corte costituzionale e processi di decisione politica : atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004* / a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio. - Torino : Giappichelli, 2005. - p. 389-415

Angiolini Vittorio

La Corte e i decreti legge : decisioni politiche e garanzie costituzionali

Le regioni. - 16 (1988), n. 4, p. 1121-1151

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 302/1988

Angiolini Vittorio

Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale (decreto legge - delega legislativa)

Rivista di diritto costituzionale. - 1 (1996), n. 1, p. 207-250

Angiolini Vittorio

La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?

Giurisprudenza costituzionale. - 42 (1997), p. 2010-2015

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 90/1997

Angiolini Vittorio

Decreto-legge, conversione e "sanatoria" nel giudizio in via principale

Le regioni. - 26 (1998), n. 2, p. 423-429

Nota a sentenze Corte costituzionale n. 429 e 430/1997

Arena Rosanna

La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo

In: *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale / a cura di Antonio Ruggeri*. - Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2006. - p. 35-86
Vol. della collana "Cinquant'anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana"

Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giu. 2011 / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella
Torino : Giappichelli, 2011. - xiii, 559 p.

Berti Giorgio

Decreti-legge a catena : un ammonimento della Corte costituzionale

Il corriere giuridico. - 5 (1988), n. 5, p. 507-509
Nota Corte costituzionale sentenza n. 302/1988

Boccalatte Silvio
La Corte manipola se stessa : la disomogeneità (evidente?) come motivo di illegittimità dei decreti-legge?
Giurisprudenza costituzionale. - 53 (2008), n. 5, p. 3978-3987
Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 294/2008

Buratti Cristina
L'abrogazione innominata e parzialmente innominata disposta per decreto legge
In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa*. - Bologna : Gedit, 2001. - Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica, p. 113-124

Calvieri Carlo
Il decreto legge : ascesa e declino di una fonte : il determinante contributo della giurisprudenza costituzionale
In: *Diritto e processo : studi in memoria di Alessandro Giuliani* / a cura di Nicola Picardi, Bruno Sassani, Ferdinando Treggiari. - Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2001. - Vol. 2, p. 77-102

Camera dei Deputati
I presupposti della decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007
Roma : Camera dei Deputati, 2007. - iv, 504 p. - (Documentazione e ricerche : XV legislatura ; 89)
A cura del Servizio studi, Osservatorio legislativo e parlamentare e Dipartimento istituzioni, e dell' Ufficio del Regolamento

Carnevale Paolo
Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato? : il sì della Corte costituzionale nella sent. 161 del 1995 : spunti di riflessione
In: *Par condicio e Costituzione* / a cura di Franco Modugno. - Milano : Giuffrè, 1997. - p. 143-192. - (Pubblicazioni dell'Istituto di teoria della interpretazione e di informatica giuridica dell'Università "La Sapienza"- Roma)

Carnevale Paolo
La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?
Giurisprudenza italiana. - 148 (1996), p. 402-418
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 84/1996

Carnevale Paolo
A proposito di interferenze fra legislazione di delega e decretazione di urgenza
Giurisprudenza costituzionale. - 47 (2002), n. 3, p. 1633-1646
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 208/2002

Carnevale Paolo
Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto legge : il caso della sentenza n. 171 del 2007

Giurisprudenza italiana. - 2007, n. 12, p. 2677-2686

Carnevale Paolo - Celotto Alfonso

La regolazione dei "rapporti sorti sulla base dei decreti legge non convertiti" nella giurisprudenza costituzionale. Prime considerazioni

Diritto e società. - 2000, n. 4, p. 483-566

Catrana Elisabetta - Polimanti Paolo - Villamena Stefano

I rinvii innominati e parzialmente innominati nei decreti legge e nella legge di conversione

In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa*. - Bologna : Gedit, 2001. -

Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, logistica e legimatica, p. 125-128

Celotto Alfonso

La Corte costituzionale ha perso una "buona occasione" per censurare gli abusi della decretazione d'urgenza?

Giurisprudenza costituzionale. - 39 (1994), n. 3, p. 2251-2259

Nota a sentenza n. 40/1994

Celotto Alfonso

Una pronuncia che nega il carattere "generale" di una norma ascrittiva di potere, eludendo il sindacato sugli "abusii" del decreto-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), p. 2365-2374

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 302/1995

Celotto Alfonso

La "Spada di Damocle" della Corte costituzionale non si abbatte sui decreti-legge (della salvaguardia degli "equilibri istituzionali" come limiti al sindacato sugli abusi della decretazione d'urgenza)

Giurisprudenza italiana. - 148 (1996), pt. 1, p. 371-378

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 84/1996

Celotto Alfonso

La sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito comporta la "reviviscenza" delle norme decadute

Giurisprudenza costituzionale. - 41 (1996), p. 2253-2263

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 249/1996

Celotto Alfonso

Problemi derivanti dalla ennesima negazione del c.d. giudicato implicito delle sentenze costituzionali

Giurisprudenza costituzionale. - 42 (1997), p. 1797-1812

Sulla sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito, decaduto per mancata conversione

Celotto Alfonso

Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 43 (1998), p. 1562-1571

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 194/1998

Celotto Alfonso - Modugno Franco

Dichiarazione di illegittimità costituzionale della "sanatoria" di decreti-legge non convertiti ed effetti sugli atti conseguenzialmente adottati (in particolare sugli atti amministrativi)

Giurisprudenza italiana. - 153 (2001), n. 10, p. 1781-1786

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 507/2000

Celotto Alfonso

La Corte costituzionale, inspiegabilmente, torna indietro di cinque anni (la conversione in legge torna a "sanare" ogni vizio proprio del decreto-legge!)

Giurisprudenza costituzionale. - 46 (2001), n. 5, p. 3152-3155

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 419/2000

Celotto Alfonso

La "storia infinita": ondivaghi e contradditori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 47 (2002), n. 1, p. 133-137

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 16/2002

Celotto Alfonso

Il controllo della Corte costituzionale italiana sugli abusi del decreto-legge: il caso della "reiterazione", fenomeno tipico degli ordinamenti italiano e brasiliano

In: *Instrumentos de tutela y justicia constitucional : memoria del VII Congreso iberoamericano de derecho constitucional* / Juan Vega Gómez, Edgar Corzo Sosa coordinadores. - Mexico : Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. - p. 117-133

Celotto Alfonso

C'è sempre una prima volta .. (la Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)

Cassazione penale. - 47 (2007), n. 10, p. 3599-3604

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007

Celotto Alfonso

Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" e il sindacato sui presupposti del decreto-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 53 (2008), n. 2, p. 1502-1506

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 128/2008

Cerase Marco

Una sentenza importante anche (e, forse, soprattutto) per i penalisti

Cassazione penale. - 47 (2007), n. 10, p. 3605-3608

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007

Cervati Angelo Antonio

Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 22 (1977), n. 4-6, pt. 1, p. 874-884

Chieppa Riccardo

Inopportunità e dubbi di correttezza sull'utilizzo della decretazione di urgenza incidente su procedimento elettorale in corso

Giurisprudenza costituzionale. - 55 (2010), n. 2, p. 1197-1201

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 107/2010

Chinni Daniele

La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato : riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010

Giurisprudenza italiana. - 2011, n. 2, p. 280-284

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 52/2010

Chinni Daniele

Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza

Giurisprudenza italiana. - 160 (2008), n. 12, p. 2670-2677

Nota a sentenza Corte costituzionale, n. 128/2008

Chiola Claudio

Considerazioni sulla sindacabilità dei decreti-legge

In: *Letture di diritto pubblico* / Beniamino Caravita, Achille Chiappetti, Claudio Chiola.

- Torino : Giappichelli, 1998. - p. 119-128

Cianci Gabriele

Inefficacia del decreto-legge non convertito, disposizione soppressa dalla legge di conversione e successione di leggi penali

Rivista italiana di diritto e procedura penale. - 27 (1984), n. 1, p. 517-527

Ciriello Pasquale

Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo

Giurisprudenza costituzionale. - 34 (1989), n. 7, p. 1875-1884

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 406/1989

Concaro Alessandra

Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge

Milano : Giuffrè, 2000. - ix, 197 p. - (Pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico / Università degli studi di Milano. Facoltà di giurisprudenza ; 43)

Concaro Alessandra

Recenti sviluppi in tema di sindacato di costituzionalità sul decreto legge

In: *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*. - Torino : Giappichelli, 2005. - p. 379-385

Concaro Alessandra

La Corte costituzionale e la reiterazione dei decreti-legge : riflessioni introduttive

In: *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana* / Alessandro Pizzorusso, Roberto Romboli, Emanuele Rossi ; a cura di Saulle Panizza. - Torino : Giappichelli, 1997. - p. 346-369. - (Quaderni del

Dipartimento di diritto pubblico, Università di Pisa ; 7)

Concaro Alessandra

La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza
Quaderni costituzionali. - 27 (2007), n. 4, p. 831-834

Cristiano Raffaella

Il rafforzamento del ruolo della Corte come custode dei diritti nelle recenti sentenze sul decreto-legge

In: *Scritti in onore di Michele Scudiero*. - Napoli : Jovene, 2008. - Tomo 2, p. 661-688

Dal Canto Francesco

La legge di regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base di decreti legge non convertiti tra «conversione tardiva circoscritta al passato» e «cristallizzazione degli effetti»

Il foro italiano. - 123 (2000), n. 9, p. 2438-2448

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 89/2000

Dal Canto Francesco

La sanatoria degli effetti dei decreti-legge non convertiti ex art. 77, u.c., Cost., nella più recente giurisprudenza costituzionale

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000* / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano. - Torino :

Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 435-460

D'Amico Marilisa

Decreto-legge "sopravvenuto" e giudizio di costituzionalità

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), n. 3, p. 1743-1752

Note a ordinanze Corte costituzionale n. 238/1995 e 239/1995

De Bernardini Lucia

Il problematico vizio di illegittimità dei decreti-legge ad efficacia differita

Giurisprudenza costituzionale. - 47 (2002), n. 1, p. 264-271

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 29/2002

De Cesaris Anna Maria

Decreto legge e Corte costituzionale

Camerino : Università degli studi di Camerino, Centro interdipartimentale audiovisivi e stampa, 1996. - 108 p.

De Micheli Chiara

Governare senza legiferare : l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica

Quaderni costituzionali. - 17 (1997), n. 3, p. 515-526

Di Benedetto Eleonora

Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale : spunti di riflessione

Giurisprudenza costituzionale. - 48 (2003), n. 6, p. 3979-3989

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 327/2003

Dickmann Renzo

Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge
Rassegna parlamentare. - 49 (2007), n. 4, p. 1001-1015

Dickmann Renzo

Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità : forse la Corte costituzionale non ha ragione ...

In: Federalismi.it : rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato. - 2011, n. 12

Dickmann Renzo

La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione : error in procedendo o vizio di ragionevolezza?

In: Federalismi.it : rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato. - 8 (2012), n. 5

Dickmann Renzo

Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)

In: Federalismi.it : rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato. - 5 (2007), n. 12 [2008-01-28]

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007

Di Cosimo Giovanni

Tutto ha un limite (la Corte e il governo legislatore)

In: *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* / a cura di Massimo Siclari. - Roma : Aracne, 2008. - p. 89-102

D'Orazio Giustino

Nota minima sul "vuoto" legislativo quale caso di necessità ed urgenza

Giurisprudenza italiana. - 123 (1971), pt. 4, p. 113-119

Fatta Chiara

La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge : il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il "caso" del "decreto sicurezza"

In: *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")* / a cura di Pasquale Costanzo. - [S.l. : s.n.], 2008. - p. 28-41

Fois Sergio

Questioni sulla retroattiva riproduzione di un decreto non convertito

Giurisprudenza costituzionale. - 11 (1966), p. 1119-1135

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 89/1966

Fois Sergio

Problemi relativi agli effetti della conversione sull'impugnativa di decreti legge

Giurisprudenza costituzionale. - 13 (1968), p. 171-185

Ghiribelli Annalisa

Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale

Rassegna parlamentare. - 50 (2008), n. 3, p. 683-713

Guzzetta Giovanni

Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), n. 6, p. 4493-4505

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 391/1995

Lamarque Elisabetta

Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale : le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000 / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano*. - Torino :

Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 513-526

La Valle Francesco

Legge penale e decreto-legge non convertito : due retroattività in conflitto

Giurisprudenza costituzionale. - 30 (1985), n. 6, p. 1379-1386

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 51/1985

Lehner Eva

La Corte costituzionale e il decreto "salva-liste"

Giurisprudenza costituzionale. - 55 (2010), n. 2, p. 1201-1211

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 107/2010

Lippolis Vincenzo

La reiterazione dei decreti legge

Diritto e società. - 1981, n. 2, p. 241-265

Luciani Massimo

Per un efficace controllo di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza

In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*. - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 101-111

Luciani Massimo

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 : Giuffrè, 2011. - p. 1151-1180

Melchionda Alessandro

Norme penali favorevoli al reo e mancata conversione del decreto-legge

Indice penale. - 18 (1984), n. 1, p. 176-195

Sulle questioni relative al ricorso al decreto-legge in campo penalistico

Midiri Mario

La Corte e il ruolo delle cause : riflessi del cattivo funzionamento della "macchina delle leggi"

In: *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale : atti del Convegno di Imperia, 12-13 maggio 1995* / a cura di Pasquale Costanzo. - Torino: Giappichelli, 1996. - p. 291-302

In particolare sulla reiterazione dei decreti-legge e sul seguito parlamentare delle sentenze della Corte

Miele Tommaso

Le funzioni di controllo della Corte dei conti sugli atti del Governo : considerazioni a margine del conflitto di attribuzioni Corte dei conti-Governo-Parlamento

Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. - 1989, n. 21, p. 2289-2299
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 406/1989

Monaco Giuseppe

"Necessità e urgenza" del decreto-legge : alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007

In: *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici : atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011* / a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. - Torino : Giappichelli, 2011. - p. 387-396

Mortati Costantino

Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità

Milano : Giuffrè, 1964. - 128 p. - (Quaderni della Giurisprudenza costituzionale ; 1)

Nasi Claudia

Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza

Giurisprudenza italiana. - 147 (1995), n. 7, pt. 1, p. 391-393

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 29/1995

Nasi Claudia

Continuano le oscillazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), n. 5, p. 2374-2382

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 302/1995

Nasi Claudia

La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77, ultimo comma, Cost.

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), n. 5, p. 3677-3693

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 29/1995

Pace Alessandro

Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata concorrente in

materia paesaggistica e sul "messaggio" della Corte costituzionale contro la reiterazione

Giurisprudenza costituzionale. - 33 (1988), n. 3, pt. 1, p. 1245-1251

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 302/1988

Palici di Suni Elisabetta

Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti-legge emendati in sede di conversione : un nuovo tipo di sentenza interpretativa?

Le regioni. - 12 (1984), n. 6, p. 1226-1246

Pinelli Cesare

Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), p. 1346-1371

Sul decreto-legge come oggetto di conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale. Nota a sentenza n. 161/1995

Pitruzzella Giovanni

La straordinaria necessità ed urgenza : una "svolta" nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di "emergenza" costituzionale?

Le regioni. - 23 (1995), n. 6, p. 1100-1108

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 29/1995

Pitruzzella Giovanni

La reiterazione dei decreti legge ed il processo costituzionale

In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994.* - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 177-186

Pizzorusso Alessandro

Un intervento della Corte costituzionale sulla reiterazione di decreti-legge

Legislazione penale. - 8 (1988), n. 3, p. 427-431

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 302/1988

Pisaneschi Andrea

Conflitto di attribuzioni fra la Corte dei Conti, Parlamento, Governo

Rivista della Corte dei conti. - 1990, n. 1, p. 275-288

Sul controllo degli atti di normazione primaria del Governo. Nota a sentenza Corte costituzionale n. 406/1989

Pizzorusso Alessandro

Ai margini della questione della reiterazione dei decreti-legge : osservazioni su alcuni problemi procedurali

Giurisprudenza costituzionale. - 41 (1996), p. 3196-3201

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 366/1996

Rauti Alessio

La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo

In: *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale / a cura di Antonio Ruggeri.* - Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2006. - p. 35-86

Raveraira Margherita

Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 27 (1982), pt. 1, p. 1433-1468

Rimoli Francesco

Presupposti oggettivi del decreto-legge, sindacato di costituzionalità e trasformazioni della forma di Governo

In: *Par condicio e Costituzione* / a cura di Franco Modugno. - Milano : Giuffrè, 1997. - p. 231 - 281.

Romboli Roberto

Il controllo dei decreti-legge da parte della Corte costituzionale : un passo avanti e uno indietro

Il foro italiano. - 119 (1996), pt. 1, p. 1113-1116

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 84/1996

Romboli Roberto

L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto-legge da parte della legge di conversione : è davvero cancellata la sentenza n. 29 del 1995?

Giurisprudenza costituzionale. - 42 (1997), pt. 1, p. 910-917

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 90/1997

Romboli Roberto

Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 107-138

Romboli Roberto

Una sentenza "storica" : la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza

Il foro italiano. - 130 (2007), n. 7/8, pt. 1, p. 1986-1989

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007

Romboli Roberto

Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti : qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte

Il foro italiano. - 133 (2008), n. 10, pt. 1, p. 3044-3048

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 128/2008

Ruggeri Antonio

"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge

Il foro italiano. - 133 (2008), n. 10, pt. 1, p. 3048-3052

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 128/2008 Pubblicato anche in: "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti: XII, Studi dell'anno 2008. - Torino : Giappichelli, 2009. - p. 265-272

Ruggeri Antonio

La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge
Rivista di diritto costituzionale. - 1 (1996), n. 1, p. 251-293

Ruggeri Antonio

A proposito di decreti-legge abrogati, "sanati" (ancorchè non ancora decaduti ..) da leggi non adottate ai sensi dell'art. 77, ult. c., Cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione

In: *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*. Vol. 9: Studi dell'anno 2005 / Antonio Ruggeri. - Torino : Giappichelli, 2006. - p. 457-464

In margine alla sentenza Corte costituzionale n. 443/2005

Ruggeri Antonio

Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge

Il foro italiano. - 130 (2007), n. 10, pt. 1, p. 2664-2667

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007.

Ruggeri Antonio

Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)

In: Forum di Quaderni costituzionali. - 2010

Saitta Antonio

Reiterazione dei decreti legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale

Le regioni. - 19 (1991), n. 1, p. 43-80

Sarandrea Agostino

La eterogeneità del contenuto come figura sintomatica della carenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge o come autonomo vizio di legittimità costituzionale?

Giurisprudenza costituzionale. - 46 (2001), n. 6, p. 3771-3781

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 376/2001

Scudiero Michele

Notazioni in tema di abuso del decreto-legge e ruolo della Corte costituzionale

In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*. - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 171-175

Senato della Repubblica. Servizio studi. Ufficio Ricerche sulle questioni istituzionali sulla giustizia e sulla cultura

Decreti-legge e Costituzione: una nuova sentenza della Consulta tra rigore ed elasticità / a cura di S. Biancolatte

[S.I.] : [s.n.], 2008. - [4] p. - (Nota breve / a cura del Servizio studi del Senato ; 1 (2008))

Nota alla sentenza Corte costituzionale n. 128/2008

Senato della Repubblica. Servizio studi. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali sulla giustizia e sulla cultura

Corte costituzionale e decreti-legge : una sentenza storica / a cura di S. Biancolatte

[S.l.] : [s.n], 2007. - [4] p. - (Nota breve / a cura del Servizio studi del Senato ; 8(2007))
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007

Senato della Repubblica. Servizio Studi. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura

I presupposti della decretazione d'urgenza: disciplina, giurisprudenza e dottrina : elementi per l'esame della sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007 : 15. legislatura / a cura di S. Biancolatte ; ha collaborato E. Catalucci

[Roma] : Senato della Repubblica, 2007. - 397 p. - (Dossier. 15. legislatura / Servizio studi, Senato della Repubblica ; 156)

Siniscalco Marco

Successione di leggi penali e decreto-legge non convertito : la nuova problematica di fronte alla sentenza 51/85 della Corte costituzionale

Legislazione penale. - 5 (1985), n. 2, p. 464-467

In particolare, sul principio di legalità e sul problema della sentenza passata in giudicato durante il vigore del decreto-legge

Sorrentino Federico

La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione : spunti ricostruttivi
Diritto e società. - 2 (1974), n. 3, p. 506-539

Sorrentino Federico

Spunti sul controllo della Corte costituzionale sui decreti-legge e sulle leggi di conversione

In: Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati. - Milano : Giuffrè, 1977. - Vol. 4, p. 737-775

Sorrentino Federico

Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione : sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?

Giurisprudenza costituzionale. - 52 (2007), n. 3, p. 1676-1679

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 171/2007

Tarchi Rolando

Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale

Giurisprudenza costituzionale. - 33 (1988), n. 5, p. 941-978

Teresi Francesco

Brevi considerazioni sulla reiterazione di decreti-legge non convertiti

Il foro italiano. - 113 (1988), n. 6, pt. 1, p. 1790-1792

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 302/1988

Vassalli Giuliano

Decreti-legge favorevoli al reo non convertiti, emendati o decaduti : una prima tappa verso la chiarezza su un controverso tema di diritto transitorio

Giurisprudenza costituzionale. - 30 (1985), n. 2, p. 242-253

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 51/1985

Veneziano Simone

La decretazione d'urgenza nella prospettiva della Corte costituzionale

In: *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto* / a cura di Nicolò Lipari. - Napoli ; Roma : Edizioni scientifiche italiane, 2006. - p. 409-422

Veronesi Paolo

Atti legislativi e conflitti di attribuzione

Giurisprudenza costituzionale. - 40 (1995), n. 3, p. 1346-1382

Sul decreto-legge come oggetto di conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale. Nota a sentenza n. 161/1995

Vizioli Nicola

I decreti-legge

In: *L'accesso alla giustizia costituzionale : caratteri, limiti, prospettive di un modello* / a cura di Roberto Romboli. - Napoli : Edizioni Scientifiche Italiane, 2006. - p. 399-417

Sentenza 360/1996

Angiolini Vittorio

La "reiterazione" dei decreti-legge: la Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento?

Diritto pubblico. - 3 (1997), n. 1, p. 113-121

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Bartole Sergio

La reiterazione dei decreti-legge: una condanna annunciata

Diritto penale e processo. - 3 (1997), n. 1, p. 7-10

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Baudrez Maryse

Décrets-lois réitérés en Italie : l'exaspération mesurée de la Cour constitutionnelle en 1996

Revue française de droit constitutionnel. - 8 (1997), p. 745-762

Caianiello Vincenzo

Quale futuro per i decreti-legge (ovvero i decreti-legge tra grazia e giustizia)

Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi. - 4 (1996), n. 40, p. 2-6

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Celotto Alfonso

[Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360 del 1996]

Giurisprudenza costituzionale. - 41 (1996), n. 5, p. 3155-3157

Chinni Daniele

La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli : qualche considerazione quindici anni dopo la sent. N. 360 del 1996 della Corte costituzionale

Diritto e società. - 2012, n. 1, p. 55-91

Cicconetti Stefano Maria

La sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge : tanto tuonò che piovve

Giurisprudenza costituzionale. - 41 (1996), p. 3162-3167

Cipollina Silvia

La reiterazione dei decreti-legge fra equilibri istituzionali e crisi della legge

Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze. - 55 (1996), pt. 2, p. 36-43

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Concaro Alessandra

La decretazione d'urgenza dopo la sent. n. 360 del 1996 : è realmente chiusa la stagione degli abusi?

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000 / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano.* - Torino : Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 407-421

De Felice Renato

In tema di decretazione d'urgenza. Commento alla sentenza della Corte costituzionale 17-24 ottobre 1996, n. 360

Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. - 71 (1997), n. 5, p. 514-525
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

De Cillis Arturo

Corte costituzionale e decreti-legge : dall'eccesso di reiterazione alla sentenza "annunciata" n. 360 del 17 ottobre 1996

In: *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati.* - Roma : Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1998. - p. 561-584. - (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari ; 6)

Di Porto Valerio

La decretazione d'urgenza tra reiterazione impossibile e problematica conversione : traffico legislativo e decreti legge in Parlamento dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996

In: *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati.* - Roma : Camera dei Deputati, 1998. - p. 317-345. - (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari ; 9)

Giampietro Pasquale

La Consulta pone limiti al Governo sulla decretazione d'urgenza

Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia. - 10 (1997), p. 199-215
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Lipari Marco

La Corte costituzionale ferma l'abuso del decreto-legge

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente. - 6 (1997), n. 1, p. 24-27
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Maccabiani Nadia

Le reiterazioni dei decreti-legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale

Rassegna parlamentare. - 43 (2001), n. 2, p. 423-441

Maccabiani Nadia

Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.

Giurisprudenza costituzionale, 2013 fasc. 4, pp. 3242 – 3249

Nasi Claudia

Brevi note sulla reiterazione dei decreti legge

Giurisprudenza italiana. - 146 (1997), p. 246-252

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Pizzorusso Alessandro

Dalla Corte costituzionale uno stop alla reiterazione dei decreti legge

Il corriere giuridico. - 13 (1996), p. 1197-1199

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Pizzorusso Alessandro

Gli effetti della sentenza della Consulta sull'abuso della decretazione d'urgenza

Il corriere giuridico. - 13 (1996), p. 1355-1359

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Pugiotto Andrea

La legalità referendaria tra decretazione d'urgenza e sindacato ispettivo

In: *Democrazia, rappresentanza, responsabilità* / a cura di Lorenza Carlassare. - Padova : Cedam, 2001. - p. 131-150

Pugiotto Andrea

La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico : profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito

Giurisprudenza costituzionale. - 24 (1989), n. 10, p. 2172-2212

Sul controllo degli atti di normazione primaria del Governo. Nota a sentenza Corte costituzionale n. 406/1989

Romboli Roberto

La reiterazione dei decreti legge decaduti : una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)

Il foro italiano. - 119 (1996), pt. 1, p. 3269-3278

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Romboli Roberto

Il controllo dei decreti legge : il "seguito" delle importanti affermazioni della Corte costituzionale del biennio 1995-96

In: *Studi in onore di Gianni Ferrara*. - Torino : Giappichelli, 2005. - Vol. 3, p. 387-407

Siclari Massimo

Sulle questioni di legittimità costituzionale di decreti-legge non convertiti

Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi. - 4 (1996), n. 16, p. 2-4

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 84/1996

Sigismondi Gian Marco

La mancata conversione del decreto-legge e la sua incidenza sui rapporti sostanziali

Le nuove leggi civili commentate. - 20 (1997), p. 651-661

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Simoncini Andrea

La "fine" della reiterazione dei decreti-legge

In: Osservatorio sulle fonti 1998 / a cura di Ugo De Siervo. - Torino : Giappichelli, 1998. - p. 17-61

Simoncini Andrea

Le funzioni del decreto-legge : la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale

Milano : Giuffrè, 2003. - xii, 514 p. - (Università di Macerata, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza, 2. s. ; 111)

Simoncini Andrea

Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale

Rassegna parlamentare. - 39 (1997), n. 4, p. 977-1022

Simoncini Andrea

L'impatto della sentenza n. 360/1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti

Parlamento/Governo : una prima valutazione

Quaderni costituzionali. - 17 (1997), n. 3, p. 526-540

Simoncini Andrea

Decreti legge reiterati e sistema delle fonti : il caso della riforma della censura cinematografica

In: Osservatorio sulle fonti 1996 / a cura di Ugo De Siervo. - Torino : Giappichelli, 1996. - p. 107-144

Sorrentino Federico

La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale

Giurisprudenza costituzionale. - 41 (1996), p. 3157-3161

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 360/1996

Teresi Francesco

Decreti legge reiterati e sindacato costituzionale : la scure sulla reiterazione nel travagliato percorso del giudice delle leggi

Archivio di diritto costituzionale. - 4 (1997), p. 27-46

Sentenza 22/2012

Celotto Alfonso

L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)

Giurisprudenza italiana. - 2012, n. 12, p. 2493-2494

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 22/2012. Pubblicato anche in: Consulta online : periodico telematico. - 2012

Cicconetti Stefano Maria

Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?

Giurisprudenza italiana. - 2012, n. 12, p. 2492-2493

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 22/2012. Pubblicato anche in: Consulta online : rivista telematica. - 2012.

Demuro Gianmario

Le delegificazioni e la decretazione d'urgenza

Giurisprudenza costituzionale. - 57 (2012), n. 5, p. 3729-3733

Domenicali Caterina

La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"

Quaderni costituzionali. - 32 (2012), n. 2, p. 398-401

Galliani Davide

Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale

Studium Iuris. - 2012, n. 7-8, p. 802-811

Galliani Davide

La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere

Quaderni costituzionali. - 32 (2012), n. 2, p. 398-401

Ghiribelli Annalisa

I limiti del potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012

Rassegna parlamentare. - 54 (2012), n. 3, p. 649-664

Manetti Michela

La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti

Giurisprudenza costituzionale. - 57 (2012), n. 1, p. 292-298

Nota a sentenza Corte Costituzionale 22/2012

Padula Carlo

Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale

Le regioni. - 40 (2012), n. 3, p. 503-524

Rossi Emanuele

Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi : la Corte e la "ridondanza"

Giurisprudenza costituzionale. - 57 (2012), n. 1, p. 298-305
Nota a sentenza Corte Costituzionale 22/2012

Savini Giovanni
La prima prassi applicativa della sentenza Corte cost. 22/2012 : verso un nuovo modello di produzione legislativa?
Rassegna parlamentare. - 54 (2012), n. 2, p. 365-376

Serges Giovanni
La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari
Giurisprudenza italiana. - 2012, n. 12, p. 2494-2499
Nota a sentenza Corte costituzionale n. 22/2012. Pubblicato anche in: Consulta online : rivista telematica. - 2012.

Sperti Angioletta
La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»
Quaderni costituzionali. - 32 (2012), n. 2, p. 395-398

Zaccaria Roberto
L'omogeneità dei decreti legge : vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?
Giurisprudenza costituzionale. - 57 (2012), n. 1, p. 283-292
Nota a sentenza Corte Costituzionale 22/2012

Altri contributi sul periodo repubblicano

Ainis Michele
Gli effetti irreversibili del decreto-legge
In: *Le parole e il tempo della legge : miscellanea di studi e materiali* / Michele Ainis. - Torino : Giappichelli, 1996, p. 181-220

Ainis Michele
Sull'efficacia del comunicato che annunzia la mancata conversione di un decreto legge
Giurisprudenza costituzionale. - 38 (1993), n. 6, p. 3297-3306
Pubblicato anche in: *Le parole e il tempo della legge : miscellanea di studi e materiali* / Michele Ainis. - Torino: Giappichelli, 1996. - p. 221-232

Allara Biancamaria
Il termine di presentazione delle leggi di conversione delle ordinanze di urgenza
Jus. - 20 (1969), p. 184-187

L'andamento dei decreti legge nel quadro della produzione legislativa nel periodo dalla X alla XIII legislatura / C. Buratti .. [et al.]
In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa*. - Bologna : Gedit, 2001. - Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica, p. 37-55

Angiolini Vittorio
Necessità ed emergenza nel diritto pubblico
Padova : Cedam, 1986. - 334 p. -

Angiolini Vittorio

Urgente necessità e legislazione di emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano
Jus. - 36 (1989), n. 2-3, p. 133-153

Arconzo Giuseppe

Sospensione con decreto-legge di leggi regionali : quando i casi di scuola diventano realtà
Quaderni costituzionali. - 27 (2007), n. 3, p. 618-621

Aspetti istituzionali del dibattito parlamentare sul decreto contro l'inflazione

Rassegna parlamentare. - 26 (1984), n. 2-3, p. 133-154

Atti dell'incontro tenutosi l'11 aprile 1984 presso la sede dell'ISLE con interventi di:
Francesco D'Onofrio, Francesco Martorelli, Luigi Covatta

Azzariti Gaetano

Le controversie sulla legittimità costituzionale dei decreti legge
Il foro padano. - 7 (1952), pt. 4, p. 1-6

Baldassarre Antonio - Salvi Cesare

L'abuso dei decreti legge : contro l'irrigidimento autoritario del sistema politico
Politica del diritto. - 11 (1980), n. 3, p. 386-390

Baldassarre Antonio - Salvi Cesare

La decretazione d'urgenza : tendenze istituzionali e proposte di riforma
Democrazia e diritto. - 21 (1981), n. 1-2, p. 33-49

Battini Francesco

Conversione ed emendamenti in tema di decreti legge
La funzione amministrativa. - 17 (1968), n. 6, p. 353-374

Baudrez Maryse

Les actes législatifs du gouvernement en Italie : contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien

Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille ; Paris : Economica, 1994. - vi, 374 p. - (Collection droit public positif)

Baudrez Maryse

Decreti-legge non convertiti e ordinanze della Quinta Repubblica non ratificate
In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994.* - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 167-170

Berarducci Elio

Novità sul decreto-legge : il superamento della pregiudiziale di costituzionalità in sede parlamentare : libero arbitrio del Governo o sindacato di costituzionalità?

Diritto e società. - 8 (1985), n. 4, p. 713-719

Bernabei Guglielmo

La motivazione del decreto-legge. Prime riflessioni sul tema

Quaderni regionali : rivista trimestrale di studi e documentazione / a cura del Consiglio regionale della Liguria. - 30 (2011), n. 1, p. 127-143

Bertolini Giovanni

Conversione dei decreti legge e controllo parlamentare al Senato

Quaderni costituzionali. - 2 (1982), n. 2, p. 449-463

Betto Andrea - Longo Erik

Dati e statistiche sui decreti legge

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 297-318

Bianchi D'Espinosa Luigi

Leggi incostituzionali, decreti-legge non convertiti e successione di leggi penali

In: *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*. - Padova : Cedam, 1958. - Vol. 4, p. 59-86

Boccaccini Giampaolo

Governo dimissionario e decretazione d'urgenza

Quaderni costituzionali. - 7 (1987), n. 1, p. 144-148

Boccaccini Giampaolo

Decreto-legge e indirizzo politico

Firenze : [s.n.], 1985-1988. - 2 v.

Bonifacio Franco

Rapporto del comitato di studio della prima Commissione del Senato sulla problematica del decreto legge

Politica del diritto. - 11 (1980), n. 4, p. 695-702

Borsi Luca

Il decreto-legge tra regolamenti parlamentari e legge n. 400

Nuovi studi politici. - 22 (1992), n. 3-4, p. 151-175

Camera dei Deputati. Servizio studi - Senato della Repubblica. Servizio studi. Ufficio documentazione e ricerche

La decretazione d'urgenza

[Roma] : [Camera dei Deputati. Servizio studi], 1981. - 2 v. in 3 tomi - (Documentazione per le commissioni parlamentari ; 106)

Camera dei Deputati

La decretazione d'urgenza : il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati : 6 ottobre - 17 novembre 1983

[Roma] : Camera dei Deputati. Ufficio stampa e pubblicazioni, 1985. - 227 p. - (Quaderni di studi e legislazione ; 35)

Dati statistici e quantitativi p. 133-227

Camera dei Deputati. Servizio Studi. Dipartimento istituzioni

Documentazione sull'attività legislativa delle Camere e sulla decretazione d'urgenza

[Roma] : Camera dei Deputati, 1983. - 185 p. - (Documentazione per le commissioni parlamentari ; 182)

Camera dei Deputati. Servizio studi. Ufficio ricerche e documentazione in materia istituzionale

Il controllo parlamentare sui presupposti di costituzionalità dei decreti legge

[Roma] : Camera dei Deputati. Servizio Studi, 1994. - 110 p. - (Documentazione e ricerche : XII legislatura ; 44)

Camera dei Deputati. Servizio studi. Ufficio ricerche e documentazione in materia istituzionale

La decretazione d'urgenza

[Roma] : Camera dei Deputati. Servizio Studi, 1993. - 2 v. - (Documentazione e ricerche : XI legislatura, 77)

Camera dei Deputati. Servizio studi. Dipartimento istituzioni

La decretazione d'urgenza : l'art. 77 Cost. : attuazione e proposte di revisione

[Roma] : Camera dei Deputati. Servizio Studi, 1990. - 2 v. - (Documentazione per le commissioni parlamentari : X legislatura ; 456)

Camera dei Deputati. Servizio studi. Ufficio ricerche e documentazione in materia istituzionale

La decretazione d'urgenza

[Roma] : Camera dei Deputati. Servizio Studi, 1995. - 2 v. - (Documentazione e ricerche : XII legislatura ; 85)

Caporilli Filippo

Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare : analisi di alcune esperienze recenti

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000* / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano. - Torino : Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 335-359

Caravita Beniamino

La deriva elettorale della decretazione d'urgenza

Ideazione. - 3 (1996), n. 3, p. 220-229

Carnevale Paolo

Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere : il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002

Rassegna parlamentare. - 45 (2003), n. 2, p. 385-426

Carnevale Paolo

La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione : un accadimento proprio ineluttabile?

Rassegna parlamentare. - 46 (2004), n. 1, p. 267-300

Carlassare Lorenza

I limiti di materia al decreto legge : due costituzioni a confronto

In: The Spanish Constitution in the European constitutional context = La Constitución española en el contexto constitucional europeo / Francisco Fernández Segado editor. - Madrid : Dikinson, 2003. - p. 1235-1253

Sulla Costituzione spagnola e italiana

Carlassare Lorenza

La "riserva di legge" come limite alla decretazione d'urgenza

In: *Scritti in memoria di Livio Paladin*. - Napoli : Jovene, 2004. - Vol. 1, p. 423-463

Cazzola Franco - Morisi Massimo

L'alluvione dei decreti: il processo legislativo tra settima e ottava legislatura

Milano : Giuffrè, 1981. - 110 p.

Cazzola Franco - Morisi Massimo

La decretazione d'urgenza "continua" : da Andreotti a Cossiga

Laboratorio politico. - 1 (1981), n. 1, p. 123-138

Cazzola Franco - Predieri Alberto - Priulla Grazia

Il decreto legge fra Governo e Parlamento / Franco Cazzola, Alberto Predieri, Grazia Priulla ; appendice di Junia De Mauro

Milano : Giuffrè, 1975. - LI, 339 p. - (Il processo legislativo nel Parlamento italiano ; 4) (La persona e la comunità nella problematica del potere politico)

In appendice: Elenco dei decreti legge convertiti dal 1948 al 1974 e loro classificazione

Cazzola Franco

Le lentezze dell'urgenza : legislature, governi e uso del decreto-legge

In: *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento* / Franco Cazzola, Alberto Predieri, Grazia Priulla. - Milano : Giuffrè, 1975. - p. 1-49

Celotto Alfonso

L'abuso del decreto-legge. Vol. 1, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica

Padova : Cedam, 1997. - xvi, 602 p. - (Pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma La Sapienza. Serie 3 ; 82)

Celotto Alfonso

Breve storia di un "mostro" giuridico (Il decreto-legge n. 324/93 convertito, con emendamenti, in legge n. 423/93 e modificato dal decreto-legge n. 438/93)

Giurisprudenza italiana. - 146 (1994), n. 2, pt. 4, p. 55-60

Celotto Alfonso

La "frammentazione dell'atomo" (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)

Rassegna parlamentare. - 39 (1997), n. 2, p. 461-479

Celotto Alfonso

I decreti-legge possono incidere in materia referendaria?

In: *Par condicio e Costituzione* / a cura di Franco Modugno. - Milano : Giuffrè, 1997. - p. 283-305. - (Pubblicazioni dell'Istituto di teoria della interpretazione e di informatica giuridica dell'Università "La Sapienza"- Roma)

Celotto Alfonso - Mencarelli Alberto
Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera
Rassegna parlamentare. - 40 (1998), n. 3, p. 651-680

Celotto Alfonso
Decreto-legge e attività del Governo (nella XIV Legislatura)
In: L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 73-106

Cerciello Renato
L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico
Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. - 13 (1921), pt. 1, p. 456-496
Pubblicato anche in estratto: Milano : Vallardi, 1921. - 43 p.

Chimenti Carlo
Conversione dei decreti legge ed ostruzionismo parlamentare
Studi parlamentari e di politica costituzionale. - 4 (1971), n. 11-12, p. 15-53

Ciaurro Gian Franco
Il decreto-legge : uno strumento da rivedere
Responsabilità e dialogo. - 3 (1971), n. 1-2, p. 55-67

Ciaurro Gian Franco
Fortuna e decadenza del decreto legge
In: Gli istituti della democrazia : scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica / Gian Franco Ciaurro. - Milano : Giuffrè, 1973. - p. 142-161

Ciaurro Gian Franco
La conversione in legge dei decreti d'urgenza
In: *Le istituzioni parlamentari* / Gian Franco Ciaurro. - Milano : Giuffrè, 1982. - p. 49-102

Ciaurro Gian Franco - Posteraro Francesco
La conversione in legge dei decreti d'urgenza
Nuovi studi politici. - 10 (1980), n. 2, p. 21-62

Ciaurro Gian Franco
Legiferare per decreti
Nuovi studi politici. - 4 (1974), n. 2, p. 95-103

Ciaurro Gian Franco - Posteraro Francesco
Decreto legge e legge di conversione
In: *Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80.* - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 111-157

Cicconetti Stefano Maria
Decreti legge e poteri del Presidente della Repubblica
Diritto e società. - 1980, n. 1, p. 559-570

Cicconetti Stefano Maria
La reiterazione dei decreti legge
Politica del diritto. - 26 (1995), n. 3, p. 383-392
Pubblicato anche in: *I decreti-legge non convertiti : Atti del seminario svolto in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994.* - Milano: Giuffrè, 1996. - p. 61-72

Cicconetti Stefano Maria
Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge
Giurisprudenza costituzionale. - 34 (1989), n. 8, p. 1467-1501

Codacci Pisanelli Giuseppe
Governo legislatore
Civitas. - 2 (1951), n. 9, p. 19-26

Colavitti Giuseppe
Decretazione d'urgenza e forma di Governo
Diritto e società. - 1999, n. 3, p. 317-328

Concaro Alessandra
Decreto-legge e nuovo Titolo V della Costituzione
In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia / a cura di Andrea Simoncini.* - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 139-148

Conci Francesco
Problemi di diritto pubblico : II, La potestà legislativa del potere esecutivo : studi sull'attività legislativa del Governo
Milano : Tramontana, 1951. - 201 p.

Corso Mario
Conversione dei decreti-legge e modifiche regolamentari
In: *Parlamento '81 : funzioni, disfunzioni, regolamenti.* - Roma : Edistudio, 1981. - p. 23-38
Pubblicato anche in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 14 (1981), n. 51, p. 23-38

Corso Mario
Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto legge da parte del Presidente della Repubblica
Quaderni costituzionali. - 7 (1987), n. 1, p. 109-117

Costa Maria Bernadetta
I decreti-legge nella IX legislatura (1983-1987)

Quaderni regionali : rivista trimestrale di studi e documentazione / a cura del Consiglio regionale della Liguria. - 7 (1988), n. 1, p. 209-242

Cristiano Raffaella

Considerazioni sul tema della decretazione d'urgenza

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000* / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano. - Torino : Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 423-434

Crosa Emilio

Funzione legislativa e Governo

Rassegna di diritto pubblico. - 1 (1946), p. 93-106

Cuccodoro Enrico

La decretazione d'urgenza nella transizione istituzionale (due casi più emblematici di connotazione istituzionale)

Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. - 5 (1994), p. 237-245

Cuocolo Fausto

All'origine della patologia del decreto legge

In: *I decreti-legge non convertiti* : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994. - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 139-144

D'Alessio Rosalia

In tema di efficacia retroattiva degli emendamenti soppressivi (o sostitutivi) di disposizioni del decreto legge in conversione

Giurisprudenza italiana. - 124 (1972), pt. 1, sez. 1, p. 1777-1784

Nota a sentenza Corte di cassazione 8 marzo 1972 n. 669

D'Amico Marilisa

Sull'entrata in vigore della legge di conversione di un decreto legge

Giurisprudenza italiana. - 138 (1986), n. 11, pt. 4, p. 379-382

D'Andrea Antonio

Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei decreti legge in Parlamento : un primo bilancio

Rivista trimestrale di diritto pubblico. - 33 (1983), n. 1, p. 78-112

I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994

Milano : Giuffrè, 1996. - viii, 215 p. - (Seminari di studi)

De Cesaris Anna Maria

La prassi del decreto legge nel periodo repubblicano

In: Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80. - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 209-223

De Cesaris Anna Maria

La decretazione legislativa d'urgenza nella storia costituzionale italiana

In: Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80. - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 3-18

I decreti-legge in Parlamento

Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. - 1995, n. 1-3, p. 121-172

Interventi di: Valerio Di Porto (Dati e tendenze); Costantino Rizzuto (La tendenza a regolare l'emendabilità dei decreti-legge); Daniele Cabras (Un caso estremo di reiterazione prolungata : il decreto legge in materia di differimento termini); Maria Teresa Losasso (Un caso di decreto-legge controverso : il decreto legge sulla RAI); Elisabetta Burchi (Rassegna della legislazione settoriale); Paola Siviero (Problemi di traffico legislativo)

Della Sala Vincent - Kreppel Amie

Dancing without a lead : legislative decrees in Italy

In: *Executive decree authority* / edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. - Cambridge Cambridge University Press, 1998. - p. 175-196

Di Ciolo Vittorio

Questioni in tema di decreti-legge (parte prima)

Milano : Giuffrè, 1970. - 381 p. - (Pubblicazioni dell'Istituto di studi giuridici della Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma. Ser. 5 ; n. 5)

Di Ciolo Vittorio

Il decreto-legge : vecchi e nuovi problemi

Parlamento. - 24 (1978), n. 11-12, p. 22-30

Di Ciolo Vittorio

Il decreto legge : aspetti problematici e prospettiva di riforma dell'istituto

In: *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna / a cura di Fulco Lanchester*. - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 349-389

Di Ciolo Vittorio

Riflessioni in tema di decreti legge non convertiti

In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*. - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 113-138

Di Giovine Alfonso

La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma
Studi parlamentari e di politica costituzionale. - 29 (1996), n. 111, p. 5-26

Dignatici Maria Cristina

Il problema della decretazione d'urgenza tra Costituzione e prassi legislativa

Diritto dell'economia. - 1995, n. 1, p. 225-231

Di Porto Valerio

La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura: spunti da una ricognizione

Rassegna parlamentare. - 48 (2006), n. 3, p. 855-881

Dogliani Mario

Abuso della decretazione d'urgenza, interpreti e garanti della Costituzione

Questione giustizia. - 7 (1988), n. 1, p. 127-135

Elia Leopoldo

Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza

In: *I decreti-legge non convertiti: atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994.* - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 187-190

Esposito Mario

Decreto-legge, indirizzo politico e rapporto di fiducia

In: I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000 / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano. - Torino : Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 167-220

Ferrari Giuseppe

Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo

Milano : Giuffrè, 1948. - xv, 173 p.

Fois Sergio

Decretazione d'urgenza e Corte dei conti : mutamento e principi costituzionali

Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici. - 17 (1995), n. 1-2, p. 27-40

Formelli Alessandro

L'interpretazione autentica disposta con decreto legge

In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa.* - Bologna : Gedit, 2001. - Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica, p. 81-92

Franchini Claudio

Limitazioni oggettive al potere esecutivo nella decretazione d'urgenza

In: *Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80.* - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 95-107

Fresa Carlo

Le circostanze di necessità ed urgenza nella problematica del decreto legge

In: *Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80.* - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 51-92

Fresa Carlo

Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi

Padova : Cedam, 1981. - 172 p. - (Pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza, Università degli studi di Roma La Sapienza . Ser. 3 ; 35)

Frosina Laura

L'attività normativa del Governo nella transizione incompiuta della forma di stato e della forma di governo : note a margine dell'esperienza della XIV legislatura

(30/05/2001 - 27/04/2006)

Nomos : le attualità nel diritto. - 11 (2006), n. 3, p. 93-145

Galeotti Ugo

Facoltà legislativa del Governo

La legge. - 30 (1890), vol. 1, p. 171-180

Garrone Giovanni

Osservazioni sull'assoggettabilità a "vacatio legis" delle leggi di conversione dei decreti legge

Il foro italiano. - 103 (1978), n. 10, pt. 3, p. 562-565

Giuiusa Chiara

Il decreto legge in Italia e in Argentina : profili comparativi

Roma : Aracne, 2008. - 98 p.

Gnes Matteo

I limiti del potere d'urgenza

Rivista trimestrale di diritto pubblico. - 55 (2005), n. 3, p. 641-704

Grasso Pietro Giuseppe

Poteri straordinari

In: Novissimo digesto italiano. - Torino : Utet. - Vol. 13 (1966), p. 496-497

Griglio Elena

La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura : da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?

In: *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione / a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo.* - Roma : Luiss University Press, 2007. - p. 309-340

Grottanelli De' Santi Giovanni

Uso ed abuso del decreto legge

Diritto e società. - 1978, n. 2, p. 241-260

Iannotta Raffaele

Il problema del controllo preventivo di legittimità delle fonti primarie governative

Milano : Giuffrè, 1972. - 200 p. - (Pubblicazioni dell'Istituto di studi giuridici della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma. Ser. 5)

Labriola Silvano

Questione di fiducia e disegno di legge di conversione : note critiche

Giurisprudenza costituzionale. - 25 (1980), n. 8-10, p. 1374-1391

Labriola Silvano

L'abuso dei decreti legge : le modifiche possibili

Politica del diritto. - 11 (1980), n. 3, p. 383-386

Leoni Beniamino

Il decreto legge nella Costituzione e nella prassi

Rassegna parlamentare. - 14 (1972), n. 7-10, p. 473-483

Lippolis Vincenzo

La riforma regolamentare alla Camera : il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge

Quaderni costituzionali. - 2 (1982), n. 1, p. 227-237

Lippolis Vincenzo

Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge

Quaderni costituzionali. - 9 (1989), n. 3, p. 534-545

Long Gianni

I decreti-legge in Parlamento

Città e regione. - 6 (1980), n. 4, p. 71-76

Fascicolo monografico dal titolo: Parlamento '80 : centralità o decadenza?

Long Giovanni

Il "ritiro" in aula del decreto legge : evoluzione della prassi parlamentare

Parlamento. - 27 (1981), n. 6-8, p. 24-26

Intervento a giornate di studio sui modi del decreto-legge, Firenze, 29-31 Maggio 1981

Lorello Laura

Decreto-legge e Comitato per la legislazione

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 149-172

Lupo Nicola

Il fattore tempo nella conversione dei decreti legge

Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. - 3 (1992), p. 321-380

Lupo Nicola

Il ruolo del Parlamento nella formazione degli atti normativi del Governo : alcune ipotesi interpretative a confronto con la prassi

In: *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo : atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo", Pisa, 10 giugno 2002* / a cura di E. Catelani, E. Rossi. - Milano : Giuffrè, 2003. - p. 119-164

Lupo Nicola

Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?

Iter legis. - 2003, n. 6, p. 43-57

A proposito della legge 290/2003 (di conversione del d.l. 239/2003)

Lupo Nicola

Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto : cause ed effetti dei decreti-legge "omnibus"

Il corriere giuridico. - 2005, n. 10, p. 1337-1340

Lupo Nicola

Decreto-legge e manutenzione legislativa : i decreti legge "milleproroghe"
In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 173-210

Maccabiani Nadia

La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei Deputati : la prassi del Comitato per la legislazione

Brescia : Promodis Italia, 2001. - 97 p. - (Quaderni brevi del Dipartimento di scienze giuridiche / Università degli studi di Brescia ; 4)

Manzella Andrea

Il Governo e l'urgenza legislativa

Studi parlamentari e di politica costituzionale. - 17 (1984), n. 64-65, p. 13-28

Marazzita Giuseppe

L'emergenza costituzionale : definizioni e modelli

Milano : Giuffrè, 2003. - xiii, 518 p. - (Collana di Facoltà, Università degli studi di Teramo, n. s., 10)

Marazzita Giuseppe

La legislazione d'emergenza nella giurisprudenza costituzionale : il Parlamento fra abuso della straordinarietà e ordinarietà straordinaria

In: *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale / a cura di Antonio Ruggeri*. - Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2006. - p. 185-221

Marra Donato

Questioni di procedura parlamentare in tema di conversione di decreti-legge

Il foro amministrativo. - 47 (1971), n. 4-5, pt. 3, p. 319-323

Marra Donato

Ritiro di un decreto legge?

Parlamento. - 25 (1979), n. 12, p. 37-39

Meoli Chiara

Pubblicazione ed entrata in vigore del decreto-legge

Studi parlamentari e di politica costituzionale. - 39 (2006), n. 153-154, p. 41-61

Modugno Franco - Nocilla Damiano

Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge

Diritto e società. - 1 (1973), n. 2, p. 351-373

Modugno Franco

Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere

Parlamento. - 33 (1987), n. 3-5, p. 10-13

Sul caso di un decreto legge che abroghi o modifichi norma sottoposta a referendum

Modugno Franco - Celotto Alfonso

Rimedi all'abuso del decreto-legge

Giurisprudenza costituzionale. - 39 (1994), n. 5, p. 3232-3250

Modugno Franco

Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge

In: *Scritti in memoria di Aldo Piras.* - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 453-473

Modugno Franco

Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi

Rassegna parlamentare. - 40 (1998), n. 1, p. 67-113

Moretti Renato

Brevi note intorno agli effetti del diniego di conversione del decreto legge

Il foro italiano. - 106 (1983), pt. 5, p. 259-264

Moretti Renato

Novità in tema di decreti-legge

Il foro italiano. - 107 (1982), n. 3, pt. 5, p. 73-85

Mohrhoff Federico

Note sul decreto-legge nel diritto costituzionale italiano e comparato

Roma : Colombo, 1962. - 102 p.

Morichetti Franchi Massimo - Morreale Vincenzo

I decreti-legge in Parlamento

In: *Le commissioni parlamentari nella XI legislatura / a cura del Servizio Commissioni*

parlamentari. - Roma : Camera dei Deputati, 1994. - Vol. 2, Note, p. 207-260

Supplemento al Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari

Morisi Massimo

Gli usi del decreto legge tra settima e ottava legislatura

In: *L'alluvione dei decreti : il processo legislativo tra settima e ottava legislatura / a*

cura di F. Cazzola e M. Morisi. - Milano : Giuffrè, 1981. - p. 25-110

Morisi Massimo - Cazzola Franco

La decisione urgente : usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano

Rivista italiana di scienza politica. - 11 (1981), n. 3, p. 447-481

Naranjo de la Cruz Rafael

La reiteracion de los decretos-leyes en Italia y su analisis desde el ordenamiento

constitucional español

Revista de estudios políticos. - 1998, n. 99, p. 257-280

Nasi Claudia

L'art. 96-bis del regolamento della Camera ed il procedimento di conversione dei decreti legge

Rassegna parlamentare. - 43 (2001), n. 2, p. 456-485

Sulla revisione del regolamento della Camera dei Deputati, conseguente alla sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale in materia di reiterazione dei decreti-legge

Onida Valerio

Impugnazione di decreto legge e legge di convalida

Le regioni. - 10 (1982), n. 4, p. 651-663

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 59/1982. Sulla inammissibilità di ricorsi concernenti decreti legge non convertiti, nonostante successiva disciplina legislativa degli atti e dei rapporti giuridici sorti sulla base di tali decreti legge

Orlando Claudio

Sotto il segno del decreto-legge

Nuovi studi politici. - 10 (1980), n. 3, p. 83-90

Orlando Claudio

L'emendabilità dei decreti-legge

Nuovi studi politici. - 11 (1981), n. 3, p. 43-61

Orlando Claudio

La nuova procedura per la conversione dei decreti-legge

Nuovi studi politici. - 12 (1982), n. 3, p. 69-97

Orlando Claudio

L'articolo 96-bis del regolamento : aspetti procedurali e costituzionali

In: *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*. - Roma : Camera dei Deputati, 1987. - p. 3-28. - (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari ; 1)

Pace Alessandro

Divagazioni sui decreti legge non convertiti

Politica del diritto. - 26 (1995), n. 3, p. 393-419

Pubblicato anche in: *I decreti-legge non convertiti : Atti del seminario svolto in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*. - Milano: Giuffrè, 1996. - p. 27-59

Pace Alessandro

Sull'uso "alternativo" del decreto legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega

Giurisprudenza costituzionale. - 37 (1992), n. 3, p. 1786-1790

Padovani Tullio

Decreto-legge non convertito e norme penali di favore, in bilico tra opposte esigenze costituzionali

Rivista italiana di diritto e procedura penale. - 28 (1985), n. 3, p. 819-835

Paladin Livio

In tema di decreti legge

Rivista trimestrale di diritto pubblico. - 8 (1958), n. 3, p. 533-584

Paladin Livio

Fatti e questioni relative alla conversione di decreti legge

Giurisprudenza costituzionale. - 5 (1960), p. 420-429

Paladin Livio

Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali

Giurisprudenza costituzionale. - 19 (1974), n. 3, p. 1501-1527

Pubblicato anche in: *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati*. - Milano : Giuffrè, 1977. - Vol. 2, p. 453-485

Paladin Livio

Atti legislativi del Governo e rapporti tra poteri

Quaderni costituzionali. - 16 (1996), n. 1, p. 7-29

Palici di Suni Elisabetta

Profili di incostituzionalità della reiterazione dei decreti legge

In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*. - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 191-198

Palici di Suni Elisabetta

La regola e l'eccezione : istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo

Milano : Giuffrè, 1988. - 263 p. - (Memorie dell'istituto giuridico / Università di Torino. S. 3 ; n. 27)

Panetta Antonio

Profili e problematiche sul decreto-legge

Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza. - 60 (1981), n. 17, p. 1593-1606

Perri Alfonso

L'organo Governo : la funzione legislativa del Consiglio dei Ministri : un problema in ordine alla possibilità di ricorso alla decretazione d'urgenza del Governo dimissionario o in attesa di fiducia

In: *Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80*. - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 21-47

Pietrolata Letizia

La delegificazione disposta con decreto legge

In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa*. - Bologna : Gedit, 2001. - Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica, p. 93-112

Pietrolata Letizia

La verifica della qualità della produzione legislativa per decreti legge attraverso l'analisi di valori quantitativi

In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa*. - Bologna : Gedit, 2001. - Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica, p. 25-36

Pinna Pietro

L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano

Milano : Giuffrè, 1988. - 211 p.

Pioggia Alessandra

La sanatoria disposta con decreto legge

In: *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa*. - Bologna : Gedit, 2001. - Vol. 3: Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica, p. 59-79

Pitruzzella Giovanni

Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza
Il foro italiano. - 113 (1988), n. 5, pt. 1, p. 1412-1429

Pizzorusso Alessandro

Sull'efficacia nel tempo degli emendamenti soppressivi inclusi nelle leggi di conversione
Giurisprudenza costituzionale. - 13 (1968), p. 2547-2557
Nota a sentenza Corte di cassazione, 8 ottobre 1969 n. 3211

Pizzorusso Alessandro

Sugli effetti della soppressione della disposizione di decreto legge in sede di conversione

Il foro italiano. - 92 (1969), pt. 1, p. 2794-2796

Nota a sentenza Corte di cassazione, 8 ottobre 1969 n. 3211

Pizzorusso Alessandro

I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di Governo
Politica del diritto. - 12 (1981), n. 2-3, p. 301-318

Pizzorusso Alessandro

Ripensando i controlli sui decreti legge alla luce dell'esperienza recente
Politica del diritto. - 26 (1995), n. 3, p. 367-382

Pubblicato anche in: *I decreti-legge non convertiti : Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994*. - Milano: Giuffrè, 1996. - p. 7-25

Pizzorusso Alessandro

Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : aspects de droit comparé

Revue française de droit constitutionnel. - 8 (1997), p. 677-691

Predieri Alberto

Il Governo colegislatore

In: Il decreto-legge fra Governo e Parlamento / Franco Cazzola, Alberto Predieri, Grazia Priulla. - Milano : Giuffrè, 1975.

Pugiotto Andrea

Una radicata patologia : i decreti-legge d'interpretazione autentica

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 245-268

Raveraira Margherita

Trasformazione del disegno di legge di conversione e legge di conversione tardiva
Giurisprudenza costituzionale. - 24 (1979), n. 12, pt. 1, p. 1322-1349

Rizzoni Giovanni

La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge : appunti per un bilancio

Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. - 1993, n. 1-3, p. 107-120

Rizzoni Giovanni

Un caso di decretazione d'urgenza in un'epoca di "turbolenze" istituzionali

Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. - 3 (1992), p. 305-318

Rodotà Stefano

L'abuso dei decreti legge : fenomenologia dei decreti

Politica del diritto. - 11 (1980), n. 3, p. 379-383

Roehrssen Carlo

La répartition de la fonction législative entre Parlement et Gouvernement en Italie

Annuario di diritto comparato e di studi legislativi. - S. 3. spec., 44 (1970), p. 151-161

Romano Fabio

Sull'entrata in vigore degli emendamenti introdotti in sede di conversione dei decreti-legge

Bollettino tributario. - 49 (1982), n. 19, p. 1492-1493

Romboli Roberto

Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 della Costituzione

In: *Studi in onore di Leopoldo Elia*. - Milano : Giuffrè, 1999. - Vol. 2, p. 1479-1526

Romboli Roberto

Decreto-legge

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000 / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano*. - Torino :

Giappichelli, 2001. - Vol. 2, p. 919-928

Scotto Dario

Aspetti della conversione del decreto-legge

Milano : Giuffrè, 1981. - 60 p.

Scuderi Angelamaria

La nuova disciplina della decretazione d'urgenza

Nuovi studi politici. - 20 (1990), n. 2, p. 133-142

Senato della Repubblica. Servizio studi. Ufficio ricerche nel settore giuridico e storico-politico

Aspetti recenti della decretazione di urgenza : documentazione di base

[Roma] : [Senato della Repubblica], 1996. - 308 p.

Silvestri Gaetano

Sulla conversione in legge dei decreti legge iterati e reiterati

In: *I decreti-legge non convertiti : atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994.* - Milano : Giuffrè, 1996. - p. 161-166

Silvestri Gaetano

Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge
Politica del diritto. - 27 (1996), n. 3, p. 421-444

Simoncini Andrea

La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti (in margine alla sentenza n. 244 del 1997 della Corte costituzionale)
Giurisprudenza costituzionale. - 42 (1997), p. 2777-2815

Simoncini Andrea

Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente
In: Osservatorio sulle fonti 2001 / a cura di Ugo De Siervo. - Torino : Giappichelli, 2002. - p. 123-155

Simoncini Andrea

Dieci anni di decretazione d'urgenza

In: Osservatorio sulle fonti 2006 : le fonti statali : lo sviluppo di un decennio / a cura di Paolo Caretti. - Torino : Giappichelli, 2007. - p. 122-151

Simoncini Andrea

Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione
In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 19-56

Sinagra Lucio

Questioni in tema di decreto legge

Rassegna di diritto pubblico. - 25 (1970), pt. 3, p. 847-862

Siviero Paola

I problemi derivanti dalla mancata conversione dei decreti-legge

In: *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati.* - Roma : Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998. - p. 229-257. - (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari ; 7)

Sorrentino Federico

Il decreto legge non convertito

Politica del diritto. - 26 (1995), n. 3, p. 421-439

Pubblicato anche in: *I decreti-legge non convertiti : Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994.* - Milano: Giuffrè, 1996. - p. 73-95

Stancati Paolo

Il decreto-legge come fonte di produzione del diritto : carattere, limiti, problemi

In: *Decreto legge e suoi aspetti problematici : dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979-80.* - Roma : Libreria eredi Virgilio Veschi, 1980. - p. 161-181

Tabet Giuliano

Sull'entrata in vigore degli emendamenti aggiuntivi al decreto legge in conversione

Diritto e pratica tributaria. - 52, (1981), pt. 2, p. 482-492

Nota a sentenza Corte di cassazione 16 giugno 1980 n. 6448

Tanda Anton Paolo

Riflessioni sui decreti-legge

Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. - 1982, n. 1, p. 233-267

Tintori Chiara

L'urgenza legislativa e la prassi dei decreti-legge

Aggiornamenti sociali. - 48 (1997), n. 3, p. 223-231

Traversa Silvio

Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi di emergenza

Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. - 1981, n. 2, p. 135-152

Traversa Silvio

Patologia del decreto legge : ipotesi di soluzione

Rassegna parlamentare. - 38 (1996), n. 1, p. 21-32

Travi Aldo

Illegittimità della reiterazione dei decreti-legge e disciplina dell'attività amministrativa

Diritto pubblico. - 3 (1997), n. 1, p. 131-142

Troccoli Giuseppe

Parlamento e Governo di fronte al problema della decretazione legislativa d'urgenza

Il foro amministrativo. - 59 (1983), n. 11, pt. 1B, p. 2313-2319

Vari Filippo

Sulla presunta efficacia sanante della legge di conversione di un decreto-legge emanato in assenza di presupposti

Il foro amministrativo. - 75 (1999), n. 2, pt. 1, p. 299-305

Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 194/1998

Vari Filippo

Note sulla decretazione d'urgenza in materia di politica estera e militare

In: *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto : la prospettiva della giurisprudenza costituzionale : atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000* / a cura di Vincenzo Cocozza e Sandro Staiano. - Torino :

Giappichelli, 2001. - Vol. 1, p. 461-467

Pubblicato anche, in versione ampliata, in: *Politica del diritto*. - 32 (2001), n. 2, p. 359-368

Vari Filippo

Decreto-legge e gestione della politica estera militare

In: *L'emergenza infinita : la decretazione d'urgenza in Italia* / a cura di Andrea Simoncini. - Macerata : Edizioni Università di Macerata, 2006. - p. 211-224

Vecchio Gianfrancesco

Limiti e requisiti della decretazione d'urgenza

I tribunali amministrativi regionali. - 16 (1990), n. 9, pt. 2, p. 273-289

Viesti Giuseppe

Il decreto-legge

Napoli : Jovene, 1967. - 229 p.

Volcansek Mary L.

Constitutional courts as veto players : divorce and decrees in Italy

European journal of political research. - 39 (2001), p. 347-372

Con riferimento, tra l'altro, al ruolo della Corte costituzionale nel conflitto tra Parlamento e Governo per la reiterazione dei decreti legge

Regno d'Italia

Ambrosini Gaspare

Ancora sui decreti-legge e sui poteri di sindacato dell'autorità giudiziaria

Il foro italiano. - 47 (1922), n. 17, p. 809-816

Arangio Ruiz Gaetano

Assedio politico (stato di)

In: *Encyclopedie giuridica italiana*. - Milano : Società Editrice Libraria. - Vol. 1, pt. 4 (1884), p. 168-217

Astraldi Romolo

Questioni processuali e di tecnica legislativa in tema di conversione in legge di decreti-legge

Giurisprudenza italiana. - 86 (1934), pt. 4, p. 36-54

Bascherini Gianluca

Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana

Giurisprudenza costituzionale. - 39 (1994), p. 4267-4315

Benvenuti Marco

Alle origini dei decreti-legge : saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista

Nomos : le attualità nel diritto. - 2012, n. 2

Bodda Piero

La potestà normativa del capo del governo

In: *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*. - Milano : Soc. Editrice "Vita e pensiero", 1938. - p. 43-72

Brunelli Ignazio

Il decreto legge 22 giugno '99 sui provvedimenti politici, di fronte alla magistratura

In: *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*. - Torino : Unione tip. Ed., 1906. - p. 184-200

Cammeo Federico

Lo stato d'assedio e la giurisdizione

Giurisprudenza italiana. - 50 (1898), pt. 4, p. 369-394

Cammeo Federico

Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo : legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)

In: *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano / a cura di Vittorio Emanuele Orlando ; con la collaborazione di altri giureconsulti italiani*. - Milano : Società editrice Libraria, 1900-1907. - Vol. 3 (1901), p. 1-220

Caristia Carmelo

In tema di decreti legge

Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie. - 31 (1923), vol. 97, p. 273-280

Ripubblicato in: Scritti giuridici storici e politici / Carmelo Caristia. - Milano : Giuffrè, 1953-1955. - Vol. 1: Scritti giuridici. - p 251-261

Cerciello Renato

La questione dei decreti-legge

Giurisprudenza italiana. - 74 (1922), pt. 4, p. 113-138

Codacci Pisanelli Alfredo

Ammissibilità delle ordinanze d'urgenza nel diritto italiano e valore di esse innanzi all'autorità giudiziaria

Il foro italiano. - 15 (1890), p. 8-22

Nota alla sentenza Cassazione di Roma, 17 novembre 1888.

Codacci Pisanelli Alfredo

Ancora dei decreti-legge e della loro costituzionalità

La giustizia amministrativa. - 33 (1922), pt. 4, p. 52-56

Codacci Pisanelli Alfredo

Sulla validità dei decreti-legge

La Cassazione unica. - 35 (1923), p. 65-69

Colao Floriana

Decreti-legge nell'esperienza dello stato liberale

Democrazia e diritto. - 21 (1981), n. 5, p. 136-150

Contuzzi Francesco P.

Bill d'indennità

In: *Digesto italiano*. - Torino : Utet. - Vol. 5 (1890-1899), p. 762-766

Contuzzi Francesco P.

L'état de siège d'après le droit public italien

Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger. - 1 (1894), tomo 1, p. 441-466

Contuzzi Francesco P.

Stato d'assedio (diritto costituzionale)

In: *Digesto italiano*. - Torino: Utet. - Vol. 22, pt. 2, (1895), p. 177-270

Costamagna Carlo

Decreto legge o ordinanza legislativa?

Lo stato. - 14 (1936), p. 449-461

Crisafulli Vezio

In tema di leggi di conversione

Il foro italiano. - 67 (1942), pt. 3, p. 4-6

Crosa Emilio

Ancora sui decreti legge : critiche e controcritiche

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

D'Amario Guido

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

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

D'Amelio Salvatore

Sulla polemica circa i decreti legge : ultime osservazioni e note

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

D'Amelio Salvatore

Ancora dei decreti-leggi

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

Degli Occhi Luigi

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

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

Ferracciu Antonio

Per la disciplina giuridica dei decreti-legge

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

Ferrari Zumbini Romano

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

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

Fioravanti Marco

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

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

Fioravanti Marco

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

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

Foderaro Salvatore

Osservazioni sui limiti di legittimità del decreto legge

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

Fontanive Anton Giulio

Teoria dei decreti-legge

Bologna : Zanichelli, 1897.

Gabba Bassano

Del così detto potere politico a proposito dei decreti-legge

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

Galgano Salvatore

La legislazione eccezionale e le esigenze della legalità : questioni minime

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

Gamberini Aldo

I rapporti generali tra legge e decreto nello Stato costituzionale

Bologna : Zanichelli, 1900. - 70

Gamberini Aldo

I decreti d'urgenza in teoria e in pratica

Bologna : Zanichelli, 1902.

La Serra Teresa

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

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

La Torre A.

Leggi e ordinanze legislative

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

Lessona Carlo

La legalità della norma e il potere giudiziario

Firenze : Cammelli, 1900. - 70 p.

Liuzzi Benedetto

Decreto-legge

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

Longhi Silvio

Sull'ultimo decreto di stato d'assedio

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

Lucchini Luigi

Il decreto legge sui provvedimenti politici

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

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

Majorana Angelo

Lo stato d'assedio

Catania : Giannotta, 1894

Massari Eduardo

Il sindacato parlamentare sui decreti-legge : forme ed effetti

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

Mazzoccolo Enrico

La facoltà normativa del potere esecutivo : osservazioni

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

Miceli Vincenzo

Il decreto legge del 22 giugno di fronte al diritto costituzionale

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

Sull'utilizzo del decreto-legge in generale

Miceli Vincenzo

Ancora sul decreto-legge del 22 giugno

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

Sull'utilizzo del decreto-legge in generale

Mortara Lodovico

I decreti legge nel diritto costituzionale italiano

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

Mortara Lodovico

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

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

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

Nasi Claudia

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

Costituzione repubblicana)

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

Origone Agostino

Decreto-legge

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

Origone Agostino

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

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

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

Orlando Vittorio Emanuele

Ancora dei decreti-legge per fatto personale

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

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

Palma Brunello

La decretazione d'urgenza nello Statuto albertino

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

Perassi Tomaso

Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica

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

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

Polacco Vittorio

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

Padova : Randi, 1909. - 28 p.

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

Polacco Vittorio

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

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

Presutti Errico

Il decreto legge 22 giugno 1899 avanti la giurisdizione penale

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

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

Racioppi Francesco - Brunelli Ignazio

Il potere giudiziario e gli atti dell'esecutivo

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

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

Racioppi Francesco - Brunelli Ignazio

I decreti legge

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

Art. 6

Ranelletti Oreste

La potestà legislativa del Governo

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

Romano Santi

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

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

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

Romano Santi

Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione

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

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

Rossi Luigi

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

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

Rossi Luigi

Il "bill d'indennità"

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

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

Rossi Luigi

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

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

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

Rossi Luigi

Bill d'indennità

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

Rossi Luigi

Sull'abuso dei decreti-legge

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

Rossi Luigi

Stato d'assedio

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

Sabini Giovanni

La funzione legislativa e i decreti-legge

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

Saltelli Carlo

Potere esecutivo e norme giuridiche : la legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata / con prefazione di Alfredo Rocco, Ministro guardasigilli
Roma : Tipografia delle Mantellate, 1926. - 334 p

Scialoja Vittorio

Sulla conversione in legge dei decreti legge
Archivio giuridico Filippo Serafini. - 89 (1923), p. 3-56

Scopelliti Antonino

I decreti-legge di catenaccio
Torino : Roux Frassati, 1897.

Siotto Pintor Manfredi

Nota a sentenza Corte di cassazione del Regno, Sezione I Civile, 3 maggio 1924
Il foro italiano. - 49 (1924), pt. 1, p. 782-786
Sui decreti legge e sulla loro sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria.

Siotto Pintor Manfredi

Nota a sentenza Corte di cassazione di Roma, Sezioni unite, 16 novembre 1922
Il foro italiano. - 48 (1923), pt. 1, p. 1-30
Sui decreti legge e sulla sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria.

Siotto Pintor Manfredi

In tema di decreti-legge
Il foro italiano. - 49 (1924), n. 17, p. 782-800

Sonnino Sidney

I decreti-legge e il regolamento della Camera
Nuova antologia. - 168 (1899), p. 296-308

Tambaro Ignazio

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

Traversa Antonio

Lo "stato di necessità" nel diritto pubblico interno
Napoli : Tip. Luigi Pierro & Figlio, 1916. - vii, 199 p.

Urtoller Giovanni

La competenza legislativa ed i decreti-legge
Roma : Elzeviriana, 1896. - 36 p.

Venzi Giulio

E' possibile porre un freno legale all'abuso dei decreti-legge
Il foro amministrativo. - 1 (1925), pt. 4, p. 1-20

Violante Luciano

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

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

LEGISLAZIONE COMPARATA*(a cura del Servizio Biblioteca)*

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

Albania***Articolo 101 della Costituzione***

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

Danimarca***Articolo 23 della Costituzione***

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

Estonia***Articolo 109 della Costituzione***

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

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

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

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

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

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

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

Portogallo***Articolo 169 della Costituzione***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Spagna

Articolo 86 della Costituzione

- “1. In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I, il regime delle Comunità Autonome, né il diritto elettorale generale.
2. I Decreti-Legge dovranno essere immediatamente sottoposti a esame e votazione in Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro detto termine sulla convalida o rifiuto, per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza.
3. Durante il termine stabilito nel comma precedente le *Cortes* potranno inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza.”

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

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

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

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

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

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

La seduta comincia alle 15.15**Su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.**

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

La Commissione inizia l'esame.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questo dato può essere ascritto alle diverse regole per l'esame parlamentare dei decreti-legge nei due rami del Parlamento. Presso il Senato al decreto-legge si applica in via ordinaria l'istituto del contingentamento dei tempi e la prassi è da lungo tempo consolidata nel senso di procedere comunque alla votazione finale in tempo utile per garantire il rispetto dei termini costituzionali (cosiddetta «tagliola»). Alla Camera invece i decreti-legge non sono soggetti al contingentamento dei tempi e per superare le pratiche ostruzionistiche si fa dunque ricorso alla posizione della questione di fiducia (cosiddetta «fiducia tecnica»). La cosiddetta «tagliola» è stata applicata una sola volta, nella seduta del 29 gennaio 2014.

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

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

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

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

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

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

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

Evidenzia che nella successiva sentenza n. 128 del 2008, la Corte, per valutare la sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere, si è rivolta agli «indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata», constatando sia il difetto di collegamento tra la disposizione censurata, relativa all'esproprio del teatro Petruzzelli di Bari, con le altre disposizioni inserite nel decreto — che, nella loro eterogeneità, concorrevano alla manovra di finanza pubblica, intervenendo a fini di riequilibrio di bilancio — sia anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

Ricorda che, al riconoscimento della sussistenza di «casi straordinari di necessità e urgenza» quale presupposto indefettibile per l'adozione dei decreti-legge, si connette la disposizione della legge n. 400 del 1988, secondo la quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione (articolo 15, comma 3).

Osserva che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2013, ha riconosciuto che tale norma, pur non avendo sul piano formale rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo. Alla luce di questa affermazione deve essere valutato, a suo avviso, il sempre più frequente inserimento nei decreti-legge di disposizioni che rinviano ad atti normativi di rango subordinato o addirittura ad atti di carattere non normativo. I termini indicati per la adozione di tali atti sono sempre stati pacificamente considerati come meramente ordinatori, con la conseguenza che

l'attuazione delle misure, che trovano la loro giustificazione nei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, risulta di fatto rimessa ad atti che possono intervenire a distanza di molto tempo o addirittura possono non essere emanati mai.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sui limiti all'emendabilità dei decreti-leggi, ricorda che il Presidente Napolitano è ripetutamente tornato con le lettere inviate il 9 aprile 2009, il 15 luglio 2009, il 22 maggio 2010, il 22 febbraio 2011, il 23 febbraio 2012 e, da ultimo, con lettera del 27 dicembre 2013, inviata ai Presidenti delle Camere, relativa all'iter parlamentare di conversione del cosiddetto decreto « salva-Roma », nel corso del quale erano stati aggiunti al testo originario del decreto 10 articoli, per complessivi 90 commi. Il Capo dello Stato ha sottolineato nuovamente la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione, dichiarando di non poter più rinunciare ad avvalersi della facoltà di rinvio. A seguito della lettera, il Governo ha rinunciato alla conversione del provvedimento.

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

sono stati per lungo tempo — meno stringenti. Al Senato è sempre stata riconosciuta infatti una maggiore estensione del potere di emendamento rispetto alla Camera. Alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e, in particolare della sentenza n. 22 del 2012, e dei richiami del Capo dello Stato, questa prassi applicativa appare peraltro destinata a mutare.

Sottolinea che nella seduta del 9 luglio 2013 la Commissione Affari costituzionali del Senato, ha adottato specifiche linee guida sulla qualità della legislazione, in particolare sottolineando, con riferimento alla decretazione d'urgenza, che « l'omogeneità è ormai da considerarsi, a seguito della più recente giurisprudenza costituzionale, un parametro di costituzionalità che può orientare l'attività consultiva della Commissione affari costituzionali in sede di esame degli emendamenti ai decreti-legge ». Ricorda che in data 28 dicembre 2013, ossia il giorno successivo all'ultimo richiamo del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato ha inviato una lettera ai Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti, esprimendo una forte raccomandazione per il più rigoroso rispetto dei principi costituzionali, affinché il vaglio sulla proponibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge sia particolarmente scrupoloso e attento. Sottolinea che a questi rigorosi criteri la Presidenza del Senato si è attenuta nella seduta del 20 febbraio 2014, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 151 del 2013 (cosiddetto Salva-Roma 2).

Passando poi al problema dei limiti contenutistici alla decretazione di urgenza, ricorda che l'articolo 77 della Costituzione non esplicita tali limiti, che sono invece individuati, a livello di legislazione ordinaria, dall'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Questa disposizione prevede, in particolare, che il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative; b) provvedere nelle materie per le quali la Costituzione (articolo 72, quarto comma) richiede la procedura normale di esame davanti alle Camera,

ossia materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Ricorda che un'ulteriore limitazione è contenuta nella legge n. 212 del 2000, recante lo statuto dei diritti del contribuente, secondo cui non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti. Nella prassi, la questione è stata affrontata soprattutto con riferimento al conferimento di deleghe e alla materia elettorale, mentre ampiamente disatteso è risultato il limite delineato dallo statuto dei diritti del contribuente. Un ulteriore limite costituzionale implicito è stato individuato dalla Corte costituzionale nella fondamentale sentenza n. 220 del 2013, con cui è stato dichiarato illegittimo l'uso del decreto-legge per introdurre riforme di carattere ordinamentale, come, nel caso di specie, la riforma delle province prevista dall'articolo 23-bis del decreto legge n. 201 del 2011. Evidenzia che, secondo il ragionamento svolto dalla Corte, tali materie 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 della Costituzione concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di « casi straordinari di necessità e d'urgenza ».

In secondo luogo, sottolinea 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 trasfor-

mazione radicale dell'intero sistema e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un « caso straordinario di necessità e d'urgenza ».

Rileva che considerazioni in parte analoghe sono svolte nella già richiamata sentenza n. 32 del 2014, sui reati in materia di stupefacenti. In tale sentenza, la Corte rileva infatti che « una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge. Per quanto riguarda la previsione di deleghe nell'ambito dei provvedimenti di urgenza, sottolinea che il problema si pone esclusivamente con riferimento alla possibilità di inserire nel corso dell'esame parlamentare norme di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione. Rileva anche in questo caso diversi criteri di ammissibilità degli emendamenti nei due rami del Parlamento. Alla Camera il disposto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 è assunto come parametro di valutazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti e gli emendamenti che introducono nuove deleghe o modifiche di deleghe nell'ambito di disegni di legge di conversione sono conseguentemente ritenuti inammissibili. Al Senato la prassi è orientata diversamente e consente dunque la votazione di emendamenti recanti norme di delega. Di fatto numerosissimi sono i casi di previsioni di deleghe inseriti in disegni di legge di conversione.

Sul punto sottolinea che la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi recentemente con la sentenza n. 237 del 2013 che contiene affermazioni parzialmente difformi da quelle delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014. In tale sentenza la Corte rileva la completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge e alla sua conversione. Essa riconosce dunque alla legge di conversione un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del

decreto-legge, con le modificazioni introdotte, adottato in base alla previsione dell'articolo 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro, di legge di delega ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. La sentenza conclude dunque nel senso che « il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012) ». Ampiamente discussa è anche la possibilità che il decreto-legge intervenga in materia elettorale.

Osserva che la Corte costituzionale ha affrontato la questione nella sentenza n. 161 del 1995, relativa ad un conflitto di attribuzione sollevato da un comitato promotore del *referendum* avverso la disciplina recata da un decreto-legge. In tale sentenza la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un divieto di provvedere con decreti-legge in materia elettorale, sancito dall'articolo 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'articolo 15, secondo comma, lettera b), della legge n. 400 del 1988, e ha rilevato che, anche ammettendo una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, la disciplina posta dal decreto non incideva né sul voto né sul procedimento referendario in senso proprio – in cui va identificato l'oggetto della materia – ma solo sulle modalità della campagna referendaria.

Da tale affermazione può, a suo avviso, desumersi che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi, per così dire, il « nucleo duro » della legge elettorale, essenzialmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, e non incida invece sulla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o sulla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo. La prassi è orientata in questo senso.

Sottolinea che merita infine ricordare che in diversi casi, particolarmente delicati, il Capo dello Stato ha ritenuto di

esercitare le proprie prerogative di garanzia istituzionale mediante il formale diniego di emanazione del decreto-legge, ravvisando un uso improprio da parte del Governo di tale strumento legislativo. Tra i casi meno risalenti ricorda che, con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici, ha invitato il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge. Ritiene si debba inoltre richiamare il rifiuto del Presidente Napolitano di emanare il decreto-legge varato dal Governo in occasione della dolorosa vicenda di Eluana Englaro, esplicitato in una lettera del 6 febbraio 2009 al Presidente del Consiglio, ritenendo il ricorso al decreto legge soluzione inappropriata, in considerazioni di elementi di merito, collegati alla specifica vicenda, ed al tempo stesso di motivi di illegittimità connessi all'assenza dei presupposti per l'adozione del decreto.

Completa il quadro della giurisprudenza costituzionale, la nota sentenza n. 360 del 1996 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti-legge. La Corte ha ritenuto violato l'articolo 77 della Costituzione quando i decreti-legge reiterati, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, riproducono sostanzialmente, in assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che ha perso efficacia a seguito della mancata conversione. La sentenza, ha avuto l'effetto di impedire la formazione di « catene » di decreti-legge che si sanavano l'uno con l'altro e di diminuire il numero complessivo di decreti adottati dal Governo, che dai circa 600 della XII legislatura scendono ai 204 della XIII (il dato è depurato dalle reiterazioni consentite fino all'ottobre 1996) e ai 216 della XIV.

Ricorda che un fenomeno diverso da quello della reiterazione, sviluppatosi nelle

ultime legislature è quello della confluenza dei decreti-legge non convertiti in altri provvedimenti. Vi è infatti un consistente numero di decreti emanati e successivamente decaduti senza l'approvazione del relativo disegno di legge di conversione, il cui contenuto in molti casi viene trasfuso, prima o anche successivamente alla decorrenza del termine costituzionale per la loro decadenza, in altri disegni di legge in corso di discussione. Tale fenomeno, da un lato, è suscettibile di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e, dall'altro, deve essere valutato in relazione ai caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge.

Conclude ricordando come il problema della decretazione d'urgenza sia stato ripetutamente affrontato nell'ambito del più ampio dibattito sulle riforme costituzionali. La relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013, al fine di garantire tempi certi ai disegni di legge ritenuti dal Governo urgenti e allo stesso tempo di evitare abusi nel ricorso alla decretazione d'urgenza, propone il conferimento di veste costituzionale o di legge organica, resistente a modifiche con legge ordinaria, ai limiti ai decreti-legge stabiliti dall'articolo 15 della legge 400 del 1988, prevedendo in ogni caso il divieto di introdurre disposizioni aggiuntive al disegno di legge di conversione. Contestualmente essa prevede un procedimento che inizia presso la Camera, su richiesta del Presidente del Consiglio a seguito di delibera del Consiglio dei ministri, subordinato al voto favorevole della stessa Camera per l'approvazione di un disegno di legge a data fissa, applicabile ad un numero limitato di provvedimenti.

Proposte sostanzialmente analoghe erano state elaborate nel documento del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica Napolitano il 30 marzo 2013. Evidenzia

che nella bozza di disegno di legge costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la revisione del Titolo V, presentata dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento dell'attuale Governo nel Consiglio dei ministri del 12 marzo 2014 non sono previste modifiche specifiche dell'articolo 77 della Costituzione. È invece introdotta la disciplina del cosiddetto voto a data fissa, ossia la possibilità per il Governo di fissare un termine certo per l'esame dei

disegni di legge, che rappresenta una delle novità più rilevanti nell'articolo 70 sul procedimento legislativo. Nel mettere a disposizione dei colleghi il testo appena illustrata, auspica che sul tema in discussione possa svilupparsi un ampio e approfondito dibattito in vista della relazione da presentare all'Assemblea.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.20.

Nell'ambito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.

(Deliberazione).

Roberta AGOSTINI, *presidente*, propone, sulla base di quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ed essendo stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, lo svolgi-

mento di un'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'indagine conoscitiva si concluderà entro la fine del mese di giugno 2014.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva la Commissione procederà all'audizione di esperti della materia.

La Commissione approva la proposta di deliberazione dell'indagine formulata dal presidente.

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 19 giugno 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI e del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 11.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di esperti nell'ambito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.

(Svolgimento e conclusione).

Roberta AGOSTINI, *presidente*, introduce l'audizione.

Alfonso CELOTTO, *ordinario di diritto costituzionale* presso l'Università di Roma Tre, 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, 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 di Perugia, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Giuseppe LAURICELLA (PD), Enzo LATTUCA (PD) e Emanuele COZZOLINO (M5S).

Rispondono ai quesiti posti i professori Giovanni GUZZETTA, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico* presso l'Università Tor Vergata di Roma, 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, e Mauro VOLPI, *ordinario di diritto costituzionale* presso l'Università di Perugia.

Interviene, per una precisazione, Giuseppe LAURICELLA (PD).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ringrazia i professori e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.50.

INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 11 marzo 2015. — Presidenza
del presidente Francesco Paolo SISTO.*

La seduta comincia alle 14.20.

**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.**

(Deliberazione di una proroga del termine).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha conve-

nuto sull'opportunità di richiedere una proroga del termine per la conclusione dell'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, il cui termine è scaduto il 30 settembre 2014. Essendo stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, propone, quindi, di deliberare la proroga al 31 marzo 2015 del termine dell'indagine.

La Commissione approva la proposta del Presidente.

La seduta termina alle 14.25.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 11 marzo 2015. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, avverte 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. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

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.

Audizione di esperti.

(Svolgimento e conclusione).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, introduce l'audizione.

Ginevra CERRINA FERONI, *professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato* presso l'Università di Firenze, Nicola LUPO, *professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico* presso l'Università LUISS di Roma, e Antonio Felice URICCHIO, *professore di diritto tributario* presso l'Università di Bari, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, Enzo LATTUCA (PD) e Rocco BUTTIGLIONE (AP).

Antonio Felice URICCHIO, *professore di diritto tributario* presso l'Università di Bari, Nicola LUPO, *professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico* presso l'Università LUISS di Roma, e Ginevra CERRINA FERONI, *professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato* presso l'Università di Firenze, rispondono ai quesiti posti e rendono ulteriori precisazioni.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ringrazia i professori per il loro intervento. Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.20.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 18 marzo 2015. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi.

La seduta comincia alle 20.

Sulla pubblicità dei lavori.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna, sarà assicurata mediante la trasmissione in diretta *web-tv* della Camera dei deputati.

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.

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

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, introduce l'audizione.

Il ministro Maria Elena BOSCHI svolge una relazione sul tema oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Mara MUCCI (Misto-AL), Andrea CECCONI (M5S), Stefano QUARANTA (SEL), Dorina BIANCHI (AP), Marilena FABBRI (PD), Emanuele FIANO (PD), Teresa PICCIONE (PD), Francesco Paolo SISTO, *presidente*.

Il ministro Maria Elena BOSCHI risponde ai quesiti posti e rende ulteriori precisazioni.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ringrazia il ministro Boschi e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

Mercoledì 25 marzo 2015 — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.

La seduta comincia alle 14.35.

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

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 marzo 2014.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, ricorda che si sono concluse le audizioni previste dal programma dell'indagine conoscitiva e che, pertanto, prima di procedere alla predisposizione di una proposta di relazione per l'Assemblea da sottoporre alla Commissione, sarebbe auspicabile lo svolgimento di interventi da

parte dei rappresentanti di tutti i gruppi. A tal proposito, chiede ai gruppi di comunicare i nominativi dei colleghi che vorranno intervenire.

Danilo TONINELLI (M5S) chiede se la relazione che sarà predisposta dal presidente terrà conto delle posizioni politiche di tutti i gruppi.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, replicando al deputato Toninelli, evidenzia che nella relazione per l'Assemblea, nella quale saranno affrontati i diversi aspetti problematici relativi alla decretazione di urgenza, terrà certamente conto delle posizioni espresse da tutti i gruppi nel dibattito che è in corso di svolgimento in Commissione. Auspica che sulle conclusioni del documento, che verrà sottoposto all'esame e al voto della Commissione, si possa addivenire ad una posizione il più possibile condivisa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.40.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

Giovedì 26 marzo 2015. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 14.40.

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

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 25 marzo 2015.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

*Martedì 31 marzo 2015. — Presidenza
del presidente Francesco Paolo SISTO.*

La seduta comincia alle 14.15.

Variazioni nella composizione della Commissione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che, per il gruppo Lega Nord e Autonomie, è entrato a far parte della I Commissione il deputato Giancarlo Giorgetti e che il deputato Cristian Invernizzi ricoprirà l'incarico di capogruppo. Comunica, inoltre, che il deputato Matteo Bragantini ha aderito al gruppo Misto.

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

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 26 marzo 2015.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.20.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

*Mercoledì 1° aprile 2015. — Presidenza
del presidente Francesco Paolo SISTO.*

La seduta comincia alle 15.20.

**Su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decre-
tazione d'urgenza**

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 31 marzo 2015.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e
relatore*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.25.

**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, Presidente | 3, 24 |
| Agostini Roberta, Presidente | 3 | Azzariti Gaetano, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università «La Sapienza» di Roma | 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, Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma | 8, 28 |
| Audizione di esperti: | | Celotto Alfonso, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre | 3 |
| Sisto Francesco Paolo, Presidente | 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.

Camera dei Deputati

— 2 —

Indagine conoscitiva — 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

| | 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 interverranno 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 Fiore, 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 necessarii 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'imprevidenza 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'animus 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 inconstituzionale 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 intruse 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 meamente 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-Giovannardi.

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 spacchettamento 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 maxiemendamenti, 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 voto, 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 possono 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 pronunziò.

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.

Equalmente, 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, esplode 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 preceppo 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 Azzariti, 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 dovranno 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 centocinquant'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 Mille-proroghe 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 reintervere.

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 paradosso.

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 centocinquant'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 detimento — 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 varia-mente 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 costituzional-

izzare 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 frantumazione 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 spacchettamento 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 spacchettati 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 è, 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 comprensare 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 verificazione 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 insegnava, 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 irridire 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 traggo 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 alcune 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 traggo 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 1a 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 — contieneva 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 compreso 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 segnano 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 ingratto.

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 realistico 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 provvidenziale 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 sceglierrei 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 Caravita, 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.*

**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, me 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 provvedimentale 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 spacchettamento 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 maxiemendamenti 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 francamente 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 decretazione 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 necessarii 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 ognun 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-

gislati”. “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 potevano 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, 1^a 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 soprattuttose 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’illegitimità 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, valevoli 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 disesito 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 sostemuta 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 farsi 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 “mille-proroghe” 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 intruse), 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 sopraccitate 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 una 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 sorreggo 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 valorizzata»³ 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. VIGNUDELLI (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 comparatistici*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1996, p. 35.

Nell'ordinamento statuale 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'espeditivo — 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. CECOTTO, *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 conversione*¹⁰.

Tale rischio si corre evidentemente ogni qualvolta la conversione in legge finisce 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 darsi 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 paramenti 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 ognqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca 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 Englato*, in www.quirinale.it, e i precedenti vi 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 garantire 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 decaduta di un decreto nella seduta del 29 gennaio 2014.

preferenziali contemplati dalle norme regolamentari, incluso il voto del *Plenum* a data certa (specificamente 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 dissensi 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, ipotizzò 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, lastrica 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 siamo limiti di materia e di ordine quantitativo nel corso del calendario (a differenza di quel che si verifica ad esempio nell'ordinamento semi-presidenziale francese che pure contempla tale strumento). Credo che dunque si possa agevolmente condividere l'opinione di Ravenna secondo il quale «accade sovente di ascoltare anche dai più alti rappresentanti delle Istituzioni la espressione di un'esigenza forte dei Regolamenti parlamentari in nome di — e al fine di — una maggiore efficienza del processo decisionale, che sarebbe troppo lungo, farraginoso e a tempi del tutto incerti. *Si parva licet*, con tutta la buona volontà non riesco a comprendere e condividere tale esigenza. Mi pare che già oggi la panoplia degli strumenti offerti dai Regolamenti parlamentari [...] sia tale da assicurare la possibilità che i processi decisionali del Parlamento siano celeri e a esito temporalmente definito. Il fatto che certe proposte di legge possano arenarsi nelle varie fasi dell'iter [...] anche per molti mesi, ha a che vedere più con i problemi interni al Governo, fra il Governo e la sua maggioranza o fra le componenti di quest'ultima, che con i Regolamenti parlamentari. Come è noto, infatti, presidenza e Capigruppo possono imporre (anche a maggioranza) alle Aule calendari a tempi certi e assicurarne il rispetto, dal momento che gli strumenti per contingentare le discussioni sono efficaci e le tradizionali armi dell'ostruzionismo sono ormai spuntate»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 (sent. 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 controversie 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 di 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 prefigurerrebbe 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'emanaione 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 abusiva 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 “pregetto” 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 precostituire 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, originaliariamente 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 Fiores

**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 egli 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 riflette 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 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, rimessi per lo più soltanto alla prima Camera, mentre la seconda Camera assuma 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 provvidenziale. 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 si 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 parsi 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 voto 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 rinviare 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 spacchettamento, 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 il 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 aggrimento 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» (sent. nn. 84 del 1996, n. 270 del 1996), le ragioni processuali che avevano concorso a

presupposti del decreto-legge rifluiva 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 ricorrono 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 vicies 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 **entrerebbe 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 rinvii la legge di conversione alle Camere per una nuova deliberazione, ai sensi dell'art. 74, comma secondo, Cost.**

Il rinvio presidenziale, che la Costituzione configura come sospensivo, diventa un vero e proprio voto 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 voto selettivo (*Line Item Veto*) il quale gli consentiva di non promulgare — e quindi non immettere nell'ordinamento giuridico — disposizioni di spesa non rispondenti alle esigenze

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

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

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

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

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

Attualmente il **ricorso alla reiterazione non è del tutto precluso**: si ammette difatti che il Governo possa intervenire sulla materia in modo identico a quanto fatto con il decreto-legge decaduto quando il nuovo provvedimento d'urgenza risulti fondato su *autonomi, straordinari motivi di necessità e di urgenza*, che non potranno, comunque, essere ricondotti alla sola circostanza del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto (così sent. n. 398 del 1998). E in effetti, la reiterazione, pur dopo la sent. n. 360 del 1996, non è del tutto scomparsa. L'esempio più recente è costituito dal decreto n. 126 del 2013 (“Salva Roma”), bloccato in prima battuta dal capo dello 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 ai 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 esplicitamente 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**.

Oppunita 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 analogo 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 inequivocabilmente 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 esplicativi 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. Analogi discorsi 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 imprevista"). 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 antiostruzionistici 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

limito 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**

**RESOCONTRO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MARZO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|------------------|---|--------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | Buttiglione Rocco (AP) | 12 |
| Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> | 3 | Cerrina Feroni Ginevra, <i>Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze</i> | 3, 14 |
| INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 143, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO, DI TUTTI GLI ASPETTI RELATIVI AL FE- NOMENO DELLA DECRETAZIONE D'UR- GENZA | | Lattuca Enzo (PD) | 11, 12 |
| Audizione di esperti: | | Lupo Nicola, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma</i> | 5, 12 |
| Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> . | 3, 9, 11, 12, 15 | 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 italiano 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 provvidenziale. 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 maxiemendamenti.

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

compartecipi 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 rimediatamente 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 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.

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

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

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

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

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

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

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

Nel momento in cui con la riforma costituzionale si individuano gli strumenti della decretazione d'urgenza confinandoli ad ambiti più circoscritti, evitando questo fenomeno 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 percorso 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 palo 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'alone della straordinarietà e della vera urgenza.

Sono quindi rimasto perplesso nell'ascoltare le considerazioni della professore 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 audit 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 consente e consente ancora al Parlamento di emendare, di intervenire, di rivedere il testo in sede di conversione: non emarginia 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. Partire 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. Ginevra 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 provvidenziale, 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 provvidenziale, mentre inoltre 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 eletroconvulsivante (elettroshock), della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi di psicochirurgia”. 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 dimostrarono la correttezza (persino la doverosità costituzionale) del preceitto 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 eletroconvulsivante 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 procedimentali 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 etmarginalizzazione 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: | 3 | Sisto Francesco Paolo, Presidente .. | 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 FE- NOMENO DELLA DECRETAZIONE D'UR- GENZA | | Boschi Maria Elena, <i>Ministro per le ri- forme costituzionali e i rapporti con il Parlamento</i> | 3, 13 |
| Audizione del Ministro per le riforme costi- tuzionali 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 italiano 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 attua-

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 rinviano 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, ripetendo, 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 particolar modo, 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 dicasì per il rapporto fra decreto-legge e altri strumenti normativi. Ecco perché rispetto anche alla congruità dello strumento scelto e alle finalità perseguitate 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 suscettessero 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 consente 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 varà 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 ratiche 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, varà 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 tenua, 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 — condiviso 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 buonsenso, 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, correvarono 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-

Camera dei Deputati

— 16 —

Indagine conoscitiva — 3

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 MARZO 2015

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.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 17,40



170160006390