

Osservatorio sulle fonti

DOSSIER DI APPROFONDIMENTO. DATI E TENDENZE DELL'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO NEL PRIMO ANNO DELLA XVII LEGISLATURA*

di Erik Longo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Dati generali sull'attività normativa del Governo: alla ricerca della discontinuità. - 3. Elementi di contesto necessari per comprendere le tendenze attuali sull'uso delle fonti primarie durante la XVII legislatura. - 4. La fonte sotto i riflettori: decreto-legge. - 5. La fonte dimenticata: legge parlamentare. - 6. La fonte marginalizzata: decreto legislativo. - 7. Conclusioni: molte conferme e alcuni segnali di cambiamento.

1. Introduzione

Alla fine di febbraio del 2014 una sentenza della Corte costituzionale ha annullato le norme del decreto-legge n. 272/2005 per carenza dei presupposti previsti dall'art. 77 in sede di conversione¹. La pronuncia era stata anticipata da un comunicato stampa nel sito della Corte leggendo il quale si potevano già comprendere le ragioni a sostegno della decisione.

Già ad una primissima lettura, la nuova decisione appare come il compimento di un percorso giurisprudenziale iniziato oramai molti anni prima, con le sentenze nn. 29/1995 e 360/1996 e, poi, con le più recenti pronunce nn. 171/2007, 128/2008 e 22/2012. Ma a differenza delle pronunce che l'hanno preceduto, l'ultima sentenza dà atto di una maggiore chiarezza di approccio² e di un potere di controllo molto penetrante, che certamente aprirà un nuovo capitolo nella interpretazione dell'art. 77 Cost.

Se solo si prova a immaginare – sulla base di quanto è accaduto in passato per altre disposizioni costituzionali – quali effetti potrà avere questa sentenza sul potere di approvazione governativa del decreto-legge, sull'emanazione presidenziale e sul controllo delle Camere in fase di conversione, certamente non si sbaglierebbe la previsione scommettendo sull'efficacia dirompente della decisione, soprattutto di quella parte che riconosce l'assoluta contrarietà al dettato costituzionale delle controverse prassi parlamentari che tendono ad avallare sistematicamente qualsiasi iniziativa governativa³.

* Desidero ringraziare Giovanni Piccirilli e Giuseppe Mobilio per aver letto, commentato ed avermi segnalato spunti utilissimi per arricchire questo testo. Le inesattezze, le imprecisioni e gli errori sono ovviamente solo di chi scrive.

** Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università di Macerata.

¹ Corte. cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32.

² Come auspicato nell'editoriale del precedente numero di questa rivista (n. 3/2013) da N. LUPO, *Tra crisi finanziaria e fine del berlusconismo. Quando le difficoltà del sistema delle fonti riflettono quelle del quadro politico-istituzionale*

³ Si segnala in particolare il punto del c.i.d (4.4.) in cui la Corte afferma che “il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di

Osservatorio sulle fonti

In questo senso, mi pare di poter individuare due elementi di novità nel nuovo corso della giurisprudenza costituzionale.

Il primo riguarda il giudizio di costituzionalità stesso: con la nuova pronuncia la Consulta ha definitivamente “messo a fuoco un bersaglio da tempo individuato⁴”, cosicché questa sentenza rappresenta al medesimo tempo il punto di arrivo e il punto di inizio di un nuovo percorso giurisprudenziale che rompe la barriera formale posta verso il controllo di una delle prassi che più apertamente viola il dettato costituzionale⁵.

Il secondo elemento è invece legato al contesto del tutto particolare entro cui la decisione nasce. Il cambiamento di indirizzo giurisprudenziale sul controllo dei decreti-legge e delle leggi di conversione poggia su un'implicita sinergia tra i poteri di controllo costituzionale affidati al Capo dello Stato e alla Corte costituzionale che oramai non possono essere considerati per nulla “acquiescenti” rispetto alle circostanze eversive che si riferiscono alla decretazione d'urgenza⁶. I numerosi riferimenti presenti nel testo della decisione lasciano chiaramente intuire che l'annullamento del decreto-legge rappresenta un atto “dovuto”, più che “voluto”.

Le prassi incostituzionali hanno snaturato del tutto lo strumento del decreto-legge, con effetti deleteri sia per l'intero procedimento legislativo sia, più in generale, per la tenuta delle relazioni tra gli organi costituzionali.

La legislatura in corso non fa eccezione. La produzione legislativa durante il primo anno di attività continua a manifestare la maggior parte dei problemi che abbiamo verificato durante gli ultimi anni.

I dati e le analisi riportate intendono perciò comporre un discorso unitario e offrire un'idea sufficientemente delineata della situazione in cui versano le fonti primarie all'avvio della XVII legislatura, con una particolare attenzione per l'esposizione di alcuni indicatori numerici generali relativi all'uso dei decreti-legge.

2. *Dati generali sull'attività normativa del Governo: alla ricerca della discontinuità*

Mi sia consentito un paragone fuori luogo: non sempre stringere la cinghia ci fa apparire più magri. È un commento irrituale ma riesce a esprimere bene quanto dirò.

Nell'audizione di fronte al Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati nella seduta del 12 dicembre 2013, il Ministro per i rapporti con il Parlamento (esecutivo Letta), on. Dario Franceschini, ha dato un valore del tutto particolare alla scelta del

conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislative”.

⁴ Secondo la metafora già usata dall'estensore della sent. n. 360/1996. Cfr. E. CHELI, *Postfazione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata, 2006, p. 292 e s.

⁵ M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2007, p. 334 e s.

⁶ G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1996.

Osservatorio sulle fonti

Consiglio di Ministri di approvare un numero minore di decreti-legge rispetto al passato e, soprattutto, di adottare provvedimenti che contenessero al loro interno disposizioni tendenzialmente omogenee⁷. Una scelta che secondo il ministro rispetterebbe i moniti del Presidente della Repubblica e gli indirizzi recenti della giurisprudenza costituzionale.

Scorrendo i dati messi a disposizione dall'Osservatorio parlamentare della Camera dei Deputati si scopre che il Ministro ha apparentemente ragione. In termini assoluti lo stock di fonti normative primarie è diminuito rispetto ai primi dieci mesi della legislatura precedente. Dai dati risulta che nei primi dieci mesi di vita della XVII legislatura sono stati approvate 31 leggi, 11 decreti legislativi, 25 decreti-legge. Complessivamente in questo periodo si contano 79 atti normativi (v. tabella 1.1)⁸.

Diversa era la situazione nei primi dieci mesi della XVI legislatura. Nello stesso periodo sono state approvate 58 leggi, 22 decreti legislativi, 34 decreti-legge, per un totale di 122 provvedimenti (v. tabella 1.2). Il numero complessivo delle fonti primarie è, dunque, diminuito di quasi la metà rispetto alla legislatura precedente.

Se questa è la situazione guardando i numeri assoluti, diversa considerazione deriva dalla comparazione delle percentuali, leggendo le quali emerge che poco o nulla è cambiato sull'uso delle fonti primarie.

Tabella 1.1 – Fonti primarie nei primi dieci mesi della XVII Legislatura

Fonte	Numero	Percentuale	Media mensile
Leggi	31	39,25%	3,1
Decreti legislativi	11	13,92%	1,1
Decreti-legge	25	31,65%	2,5
Regolamenti di delegificazione ⁹	12	15,18%	1,2
TOTALE	79	100%	7,9

⁷ Il testo dell'audizione del 12 dicembre 2013 è disponibile all'indirizzo internet: http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2013&mese=12&giorno=12&idCommissione=48&numero=0001&file=indice_stenografico

⁸ Per un approfondimento si v. l'ultimo aggiornamento disponibile (15 gennaio 2014) degli *Appunti del comitato per la legislazione* (La produzione normativa nella XVII legislatura), disponibili in: <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti/pdfs/000/001/084/CL001.pdf> (ultimo accesso 27 febbraio 2014).

⁹ Quanto al numero dei regolamenti di delegificazione, ci atteniamo a quanto espresso dai Quaderni del Comitato per la legislazione, che tuttavia non sempre riportano un dato completo. Vi sono casi, ad esempio, in cui non vengono conteggiate come nuova delegificazione le modifiche ad una legge di autorizzazione che ne amplino la portata, così da permettere ad un nuovo regolamento non solo di modificare il regolamento precedente, ma anche di delegificare ulteriori leggi vigenti. Sulle delegificazioni "nascoste" all'interno della decretazione d'urgenza, v. G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2011.

Osservatorio sulle fonti

Grafico 1.1 - Fonti primarie nei primi dieci mesi della XVII Legislatura

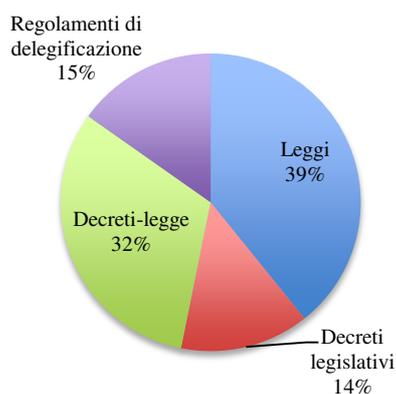
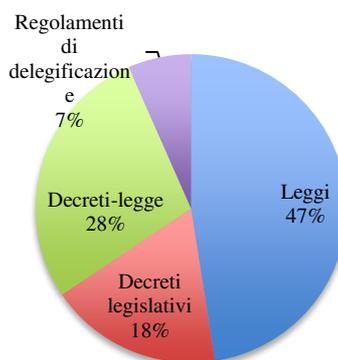


Tabella 1.2 – Fonti primarie nei primi dieci mesi della XVI Legislatura.

Fonte	Numero	Percentuale	Media mensile
Leggi	58	47,54%	5,49
Decreti legislativi	22	18,03%	2,08
Decreti-legge	34	27,86%	3,22
Regolamenti di delegificazione	8	6,55%	0,75
TOTALE	122	100%	11,54

Grafico 1.2 - Fonti primarie nei primi dieci mesi della XVIII Legislatura



Perciò, la prassi deleteria e commendevole che eravamo abituati a giudicare come uno dei più gravi attentati alla Costituzione non è stata bloccata. Abbiamo stretto la cinghia e grazie all'effetto ottico prodotto dallo specchio di fronte al quale ci troviamo,

Osservatorio sulle fonti

sembriamo più magri. In realtà nella sostanza nulla è cambiato, tenuto conto anche che, come si vedrà nella descrizione del contesto, l'esito elettorale del 24 e 25 febbraio 2013 ha prodotto un doloroso stallo istituzionale che ha certamente pesato sulla messa a regime della XVII legislatura.

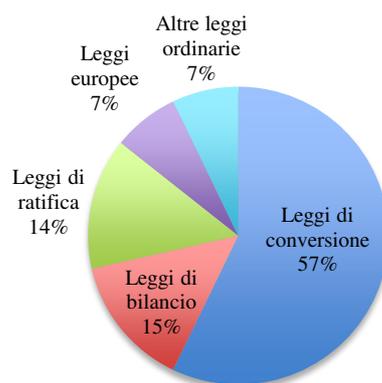
Dunque, nella legislatura in corso i decreti-legge hanno assunto un ruolo preponderante rispetto al complesso delle fonti primarie e il Governo continua a monopolizzare sia in entrata che in uscita il procedimento legislativo.

Anche i dati sui tipi di leggi ordinarie approvate può aiutare a capire perché in termini relativi non è cambiato nulla – e forse qualche cosa è peggiorato – perché oramai più del 90% delle leggi approvate dal Parlamento è composta da leggi conversione di decreti-legge e da leggi che il Parlamento è quasi “costretto” ad approvare: leggi di ratifica e leggi annuali (bilancio, stabilità e europee). Le leggi di iniziativa parlamentare pesano così poco sulla bilancia che quasi se ne potrebbe dimenticare. (Cfr. Tabella 1.3)¹⁰.

Tabella 1.3 – Leggi approvate durante la XVII legislatura distinte per tipologia.

Fonte	Numero	Incidenza sul totale	Media mensile
Leggi di conversione	16	51,61%	1,6
Leggi di bilancio ¹¹	4	12,90%	0,4
Leggi di ratifica	7	12,90%	0,7
Leggi europee	2	6,45%	0,2
Altre leggi ordinarie	2	6,45%	0,2
TOTALE	31	100%	3,1

Grafico 1.3 – Leggi approvate durante la XVII legislatura distinte per tipologia.



¹⁰ Una situazione molto simile si può riscontrare anche paragonando questi dati con i primi dieci mesi del Governo Monti. Si veda a tal proposito il dossier elaborato da M. LAZE, M. FRANCAVIGLIA, N. MACCABIANI, E. TIRA, F. PARMIGIANI, *L'attività normativa del Governo Monti*, in *Rivista Aic*, 4, 2012.

¹¹ Comprensive della leggi di stabilità, di bilancio, di assestamento e di rendiconto.

Osservatorio sulle fonti

3. Elementi di contesto necessari per comprendere le tendenze sull'uso delle fonti primarie durante la XVII legislatura

La situazione degenerativa in cui si trova il potere legislativo in Italia non è evidentemente questione solo di numeri. L'Italia vive oramai da molti anni in una situazione di "stallo decisionale". Diversi fattori concorrono a realizzare questo stato di cose: un quadro politico in continuo mutamento composto di alleanze fragili ed incerte maggioranze parlamentari; la scarsa esperienza del ceto parlamentare; la situazione di emergenza in cui ci troviamo per via della crisi; il difficile rapporto con le istituzioni europee. A ciò si aggiunge sul piano più propriamente costituzionale la difficoltà degli organi di garanzia costituzionale (*in primis* Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) a esercitare efficacemente il loro potere di controllo.

Quanto più specificamente agli elementi di contesto, bisogna ricordare che la XVII legislatura si è aperta con una singolare "crisi" di governo, dovuta principalmente al fatto che le elezioni del 23 e 24 febbraio 2013 non hanno decretato la vittoria netta di una delle coalizioni contendenti. A questo primo fatto è seguito, nell'ordine, il tentativo non riuscito dell'allora segretario del Partito Democratico on. Pier Luigi Bersani di formare un governo, la rielezione del Presidente Napolitano e poi l'esperienza dei dieci mesi del governo guidato dall'on. Enrico Letta, sostenuto fino al novembre 2013 dai due principali partiti di centro-sinistra e centro-destra¹².

Per il vero la situazione era già esasperata al termine della XVI legislatura¹³. L'aggravarsi della crisi finanziaria e l'innalzarsi del differenziale tra il tasso di rendimento dei titoli del debito pubblico italiano e quelli tedeschi (*Credit Spread*) avevano indotto nel novembre 2012 il Presidente della Repubblica Napolitano a nominare il senatore a vita Mario Monti Presidente del Consiglio, affidandogli il compito di formare un governo capace di compiere quelle scelte urgenti di consolidamento della situazione finanziaria necessarie per l'Italia¹⁴.

L'esperienza originale del governo Monti ha inciso notevolmente sulla tendenza del Governo di usare come metodo costante di realizzazione delle proprie politiche la sequenza decreto-legge, maxiemendamento (emendamento presentato dal Governo che raggruppa in un solo articolo tutti gli articoli del provvedimento) e fiducia¹⁵. Ciò è stato

¹² Una descrizione dettagliata delle vicende più importanti della legislatura in corso è compiuta da M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 2014.

¹³ Sul punto si veda l'ampia ricostruzione svolta non solo quanto alle trasformazioni della Presidenza della Repubblica ma anche ai problemi che interessano la legislazione svolta da V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 66 s.

¹⁴ Su tale vicenda si v. C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2012, p. 391 s.;

¹⁵ Sul tema in generale si v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, *passim*.

Osservatorio sulle fonti

giustificato – come alcuni commentatori hanno ricordato – sulla base di una “tregua” imposta al fine di riequilibrare un quadro politico alterato¹⁶. Ed è stata quella tregua ad aver consentito al Governo dei tecnici di realizzare non solo misure economico-sociali impopolari mediante “decreto” ma anche molti altri tipi di provvedimenti di dubbia tenuta costituzionale¹⁷.

È innegabile, però, che è soprattutto grazie alla crisi economico-finanziaria che il decreto-legge ha costituito negli ultimi cinque anni lo strumento principale per realizzare qualsiasi riforma ordinamentale. D'altronde anche la nota lettera indirizzata al Governo italiano a firma dei presidenti (uscente e entrante) della Banca Centrale europea individuava proprio nello strumento del decreto-legge la via maestra per approvare entro tempi certi e brevi le misure richieste all'Italia dalla sua appartenenza all'Euro¹⁸.

Proprio quella lettera aiuta a capire il paradosso; in mancanza di altri strumenti che potessero realizzare in tempi certi e brevi misure di indirizzo politico contingente si è visto nei provvedimenti di urgenza lo strumento principale per dimostrare l'affidabilità internazionale delle istituzioni italiane.

Non è un caso che anche da parte del Presidente della Repubblica in quei mesi era venuta una presa d'atto della necessità di risolvere la crisi mediante quelle stesse prassi parlamentari che la Corte ha dichiarato incostituzionali nella sentenza del 25 febbraio 2014¹⁹.

Il primo esempio viene dal comunicato che riporta la dichiarazione del Presidente Napolitano in merito alla emanazione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, in cui si loda ampiamente il lavoro compiuto in Parlamento dalle forze di maggioranza e di opposizione per realizzare l'obiettivo del pareggio del bilancio entro il 2014²⁰.

¹⁶ P. PISICCHIO, *Il Governo dei tecnici nella tassonomia delle forme di Governo*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2012, p. 529; T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un Governo tecnico*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2012, p. 615 s.

¹⁷ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Bologna, 2013, p. 55.

¹⁸ V. a tale proposito l'Editoriale del n. 3/2011 dell'*Osservatoriosullefonti.it* di G. TARLI, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella "brace" del sistema delle fonti normative*. Sul tema v. anche il recente lavoro di E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2014.

¹⁹ N. MACCABIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale nell'intermediazione politico-istituzionale del Presidente Napolitano*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2013.

²⁰ Comunicato del 15 luglio 2011 “Dichiarazione del Presidente Napolitano sulla conversione del decreto legge relativo alla manovra finanziaria”. Di seguito si riporta il testo integrale della dichiarazione: “Il paese ha motivo di essere grato al Parlamento per l'impegno e la determinazione con cui ha proceduto in tempi brevissimi all'esame e alla votazione del decreto legge comprendente massicci interventi per la stabilizzazione finanziaria. Si è trattato di una prova straordinaria di consapevolezza e di coesione nazionale, che rafforza la fiducia nell'Italia delle istituzioni europee e dei mercati. Questo risultato che sarebbe rimasto impensabile senza il deciso concorso delle forze di opposizione, ha avuto come punto di partenza il comune riconoscimento - dinanzi alla gravità crescente dei rischi incombenti per il costo del nostro debito pubblico - dell'obiettivo del pareggio di bilancio entro il 2014. Non si è verificata alcuna rinuncia alle proprie posizioni da parte di qualsiasi forza politica né alcuna confusione di ruoli e di

Osservatorio sulle fonti

Il secondo esempio è dell'anno successivo. Si legge nel comunicato dell'8 agosto 2012 che, malgrado l'uso frequente di decreti-legge con apposizione della fiducia rappresentati «una prassi di antica data, su cui il Presidente ha espresso le sue preoccupazioni, tendendo a porvi freno, fin dall'inizio e in tutto il corso del suo mandato», è pur vero che tale abitudine si è resa necessaria sia per risolvere «emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea» sia per la mancata approvazione di «modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari»²¹.

Al di là di queste circostanziate indicazioni, bisogna ricordare che il Presidente Napolitano aveva già indicato nelle prassi degenerative che ruotano intorno all'uso dei decreti-legge una violazione palese della Costituzione.

È esplicito a questo proposito il comunicato del 17 aprile 2009 riferito alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi²². Il Presidente Napolitano aveva richiamato (nuovamente) i Presidenti delle Camere e il Governo sulla necessità che la emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'iter di conversione si mantenesse «rigorosamente nei limiti imposti dalla natura straordinaria della fonte prevista dall'art. 77 della Costituzione e dello stesso procedimento parlamentare di conversione in legge, che deve concludersi nel termine inderogabile di 60 giorni, anche alla luce del possibile sindacato che la Corte Costituzionale ha recentemente ritenuto di esercitare in relazione a decreti convertiti in legge».

Continuava il Presidente della Repubblica nella stessa dichiarazione: «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 gli consente 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'art. 74 della Costituzione».

responsabilità. Il governo e i gruppi di maggioranza si sono assunti la responsabilità di proporre e sostenere i contenuti del decreto; l'opposizione si è assunta quella di prospettare soluzioni diverse. Spetta ora agli opposti schieramenti confrontarsi nel modo più aperto e concludente sulle scelte che restano da adottare per rompere la morsa alto debito-bassa crescita che stringe l'Italia e per contribuire a un vigoroso rinnovamento e rilancio del progetto europeo».

²¹ Comunicato dell'8 agosto 2012, intitolato «Il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di conversione del decreto legge per la revisione della spesa pubblica», disponibile all'URL: http://www.quirinale.it/elementi/Elenchi_0613.aspx?tipo=Comunicato (ultimo accesso 27 febbraio 2014).

²² Comunicato del 17 aprile 2009, intitolato «la “Nota sulla lettera inviata, il 9 aprile, ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia”, disponibile all'URL: http://www.quirinale.it/elementi/Elenchi_0613.aspx?tipo=Comunicato (ultimo accesso 27 febbraio 2014).

Osservatorio sulle fonti

Alle ferme prese di posizione dei Presidenti della Repubblica fa eco la già menzionata evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza²³. Un indirizzo giurisprudenziale che ha inteso tracciare una netta linea di tendenza tesa alla limitazione sia del potere di adottare decreti-legge, ribadendo l'esistenza di un sindacato sui presupposti della necessità e dell'urgenza, sia rispetto alla procedura parlamentare di conversione, estendendo anche a questa fase gli stessi requisiti.

Con le prime due sentenze (nn. 171/2007 e 128/2008) la Corte dichiarò per la prima volta l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di un decreto-legge per evidente carenza dei presupposti costituzionali dell'art. 77, 2 comma, Cost.²⁴ Le disposizioni impugnate erano, infatti, caratterizzate dall'«evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dal decreto» risultante da «indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata» e dall'assenza di «ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata nel decreto».

Inoltre, le pronunce negavano definitivamente l'efficacia sanante della legge di conversione²⁵, determinando quindi la possibilità di annullamento delle disposizioni contenute nel decreto-legge, quand'anche fossero state successivamente convertite in legge dal Parlamento.

Come già ricordato da altri autori, le due prime sentenze lasciarono «aperte alcune questioni fra cui l'indeterminatezza del criterio dell'omogeneità del decreti-legge e degli strumenti per la sua valutazione, ma soprattutto la questione concernente la legittimità degli emendamenti eterogenei introdotti dal Parlamento²⁶».

La giurisprudenza successiva – insieme ad alcuni segnali di stallo o, forse, di ripensamento²⁷ – ha tentato di definire in modo netto i poteri della Corte sul controllo dei presupposti tanto del decreto quanto della procedura di conversione. In seguito, con la

²³ Sul nesso tra pronunce della Corte ed esternazioni presidenziali v.: R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2012, p. 284 e s.; D. GALLIANI, *La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2012, p. 401 s.

²⁴ A. SPERTI, *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*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Torino, 2011, p. 3 s.; G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2013.

²⁵ Compiendo in tale percorso quanto aveva già indicato nella sent. n. 29/1995.

²⁶ Cfr. A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2012, p. 395.

²⁷ Ci si riferisce a due casi. Il primo riguarda la sent. n. 355/2010, che ha ammesso in linea di principio il sindacato sulle disposizioni aggiunte in sede di conversione, ma ha affermato chiaramente che esso può essere «indirettamente effettuato per quelle norme aggiunte alla legge di conversione e che non [fossero] del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione di urgenza», escludendolo invece per le disposizioni «eterogenee rispetto a tale contenuto». Il secondo caso riguarda la sent. n. 137/2013 che ha fatto salva una delega intrusa inserita nel corso della conversione di un decreto-legge. Sul tema v. quanto nota, non solo in relazione a questi casi, A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it

Osservatorio sulle fonti

sent. n. 22/2010, la Corte ha individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere”, la evidente estraneità della norma introdotta all’interno della legge di conversione “rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita”, nonché rispetto al titolo del decreto e al preambolo²⁸.

Secondo i giudici costituzionali, 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 risponde soltanto ad esigenze di *drafting* normativo, 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”.

La svolta della Corte costituzionale non rappresenta una nota solitaria all’interno del panorama costituzionale. Lo stesso decreto-legge oggetto di impugnazione di fronte alla Corte costituzionale nella controversia decisa con la sentenza n. 22/2012 era stato oggetto di una lettera/monito da parte del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, nella quale aveva richiamato l’attenzione sull’ampiezza e sulla eterogeneità delle modifiche fin qui apportate nel corso del procedimento di conversione al testo originario del decreto-legge n. 225/2010 cd. “milleproroghe”²⁹.

Inoltre, a seguito della lettera del febbraio 2011, nonché dell’ulteriore missiva in occasione della promulgazione della relativa legge di conversione, il Presidente Napolitano giungeva quasi a “estremizzare” il proprio orientamento, dichiarando di aver «acquisito dai Presidenti dei gruppi parlamentari l’impegno ad attenersi, per il futuro, a criteri di sostanziale inemendabilità» dei d.d.l. di conversione³⁰.

Come poteva immaginarsi il prodotto di questa netta evoluzione non ha tardato a concretizzarsi. Durante la fase di conversione del decreto-legge n. 126/2013, recante “Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio”, di fronte al numero eccessivo di emendamenti presentati il Governo, dopo

²⁸ Per un commento di questi aspetti della sentenza v.: A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in *Le Regioni*, 3, 2012, p. 581 s.; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 12, 2012; D. CHINNI, *Le "convergenze parallele di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge"*, in *Giur. it.*, 12, 2012, p. 2499 s.; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 12, 2012; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2012, p. 292 s.; G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 12, 2012, p. 2494 s.;

²⁹ La vicenda è descritta nei suoi particolari da P. CARNEVALE, D. CHINNI, *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 *Rivista AIC*, 2, 2011, p. 2 s.

³⁰ Per la ricostruzione della vicenda v. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 57-58.

Osservatorio sulle fonti

aver incassato la fiducia alla Camera, ha lasciato decadere il decreto-legge dopo i rilievi espressi ancora una volta dal Presidente della Repubblica in una nuova missiva inviata ai Presidenti delle Camere datata 27 dicembre 2013.

A questa vicenda ha fatto seguito un altro episodio, che attiene sempre al problema della conversione dei decreti-legge, ma che ha un valore diverso nell'orizzonte indicato. Il 29 gennaio 2014, infatti, la Presidente della Camera on. Laura Boldrini di fronte al rischio di non convertire il decreto-legge n. 133/2013³¹ per via dell'ostruzionismo dell'opposizione, ha deciso di applicare per la prima volta la "ghigliottina" parlamentare³².

L'applicazione di questo istituto, più volte minacciata nelle legislature precedenti³³, rivela delle novità interessanti nell'ottica qui considerata, le quali riguardano la necessità oramai improrogabile di una riforma regolamentare utile sia a garantire i diritti delle minoranze sia a chiarire il ruolo del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari³⁴.

4. La fonte sotto i riflettori: il decreto-legge

I dati sull'uso del decreto-legge negli ultimi cinque anni non solo confermano la tendenza ad approvare un numero pressoché costante di questi atti³⁵ (già segnalato come elemento costante data la duplice "funzione" del decreto-legge quale fonte sia politica sia tecnica³⁶), ma rendono un quadro ancora più netto dei problemi in essere e con i quali il Governo in carica fino al 14 febbraio 2014 ha dovuto confrontarsi.

Date le caratteristiche che i decreti-legge hanno assunto durante le ultime due legislature conviene partire inquadrando l'uso concreto di questa fonte. Per comodità espositiva sono stati distinti i decreti-legge approvati dal Consiglio dei ministri nell'ultima parte

³¹ Divenuto poi la legge 29 gennaio 2014 n. 5.

³² La "ghigliottina" parlamentare è il passaggio diretto al voto finale di una delibera parlamentare. L'istituto discende da una interpretazione della presidenza della Camera Violante durante la XIII legislatura. L'istituto mira ad assicurare la deliberazione sui decreti-legge nei termini costituzionali. L'interpretazione è stata riconfermata dai Presidenti successivi, anche se alla Camera non esiste una norma *ad hoc* nel Regolamento, come invece c'è a palazzo Madama. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit. p. 240 s.

³³ La minaccia di applicare questo istituto è stata usata numerose volte negli ultimi anni. Celebre è il caso del disegno di legge di conversione del cd. "scudo fiscale", decreto-legge n. 103/2009, del decreto-legge "anticrisi" n. 78/2009, del decreto-legge "quote latte" n. 4/2009.

³⁴ Su questo punto v. le considerazioni che svolge R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, nello speciale sulla modifica del Regolamento della Camera all'interno di questo numero dell'Osservatoriosullefonti.it.

³⁵ A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita. 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 A. SIMONCINI, Macerata, 2006, p. 47.

³⁶ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003, p. 308.

Osservatorio sulle fonti

della XVI legislatura, ma convertiti durante la XVII, rispetto a quelli il cui *iter* si è svolto interamente durante la legislatura in corso.

a) Decreti-legge del Governo Monti convertiti nella XVII legislatura

Tre decreti legge approvati dal Governo Monti sono stati convertiti durante la XVII legislatura (vedi [allegato n. 1](#)). Nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, i decreti cd. trascinati sono stati esaminati sia alla Camera che al Senato dalle Commissioni speciali per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge e di altri provvedimenti urgenti presentati dal Governo³⁷.

Tutti e tre i provvedimenti sono stati convertiti con notevoli modificazioni rispetto al testo elaborato dal Consiglio dei ministri.

Salvo il caso del decreto-legge n. 24/2013, recante “Disposizioni urgenti in materia sanitaria”, gli altri due provvedimenti hanno vissuto un processo di conversione particolarmente difficile. Il decreto-legge n. 35/2013 (inizia l'*iter* alla Camera) è cresciuto notevolmente per via degli emendamenti presentati sia alla Camera sia al Senato. Come ha avuto modo di rilevare il Comitato per la legislazione nel suo parere del 5 giugno 2013, nei due passaggi parlamentari sono state introdotte disposizioni “intruse” che hanno snaturano molto l'omogeneità del decreto.

Anche il decreto-legge n. 43/2013 assume caratteristiche del tutto particolari dovute alla natura originariamente non omogenea delle sue disposizioni, ulteriormente accentuata durante la procedura conversione. In questo caso appare utile notare che durante il passaggio al Senato il numero degli articoli è quasi triplicato, passando da 9 a 26. Data l'ingente attività emendativa realizzata al Senato, il Governo ha posto una questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione nel momento in cui il provvedimento è giunto per l'esame alla Camera.

b) Decreti legge deliberati durante la XVII legislatura (dal 25 aprile 2013 al 20 febbraio 2014)

Durante il periodo considerato sono state approvati 25 decreti-legge. Alla data del 25 febbraio ne sono stati convertiti in legge 18³⁸. Due decreti-legge non sono stati convertiti: il n. 72/2013, le cui disposizioni sono confluite nella legge di conversione del n. 69/2013 (convertito in legge n. 98/2013) e il n. 126/2013 sul quale torneremo più avanti.

Tutti i decreti-legge approvati hanno subito emendamenti in fase di conversione.

³⁷ Per la Camera v.:

<http://documenti.camera.it/apps/Elenchi/getElenco.ashx?idLegislatura=17&idCommissione=66&tipoElenco=bollettiniCronologico&annomese=201304> (ultimo accesso 27 febbraio 2014).

³⁸ Compresa le tre leggi di conversione dei decreti-legge “trascinati”.

Osservatorio sulle fonti

I procedimenti di conversione conclusi con l'approvazione della relativa legge sono iniziati in 14 casi alla Camera e nei restati 11 al Senato. In 12 casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due camere. Le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla camera che ne ha iniziato l'esame.

10	CAMERA	SENATO
2	SENATO	CAMERA

Nei restanti 6 casi la navette ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento. In questi casi l'assegnazione al Senato ha imposto 4 volte la *navette*, mentre alla Camera solo 2 volte³⁹.

4	SENATO	CAMERA	SENATO
2	CAMERA	SENATO	CAMERA

Tra le leggi di conversione meritano un discorso particolare quelle il cui *iter* di conversione è stato contrassegnato dalla posizione della questione di fiducia.

Alla Camera dei deputati i disegni di legge interessati da un voto di fiducia sono stati in totale 6. Al Senato la fiducia è stata chiesta solo 1 volta, in occasione della conversione del decreto-legge n. 114/2013 che prorogava l'autorizzazione allo svolgimento delle missioni internazionali in cui sono impegnate le forze armate e di polizia italiane (sul quale era già stato chiesto il voto di fiducia alla Camera).

Tabella 4.1 – Voto di fiducia

	Camera	Senato
Questioni di fiducia poste dal Governo su provvedimenti legislativi	6	3
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	5	1
Questioni di fiducia poste nell'iter di approvazione della legge di stabilità	1	2

Se anche sono diminuite le occasioni in cui il Governo pone il voto di fiducia sull'unico articolo del disegno di legge di conversione, la fiducia è usata nel procedimento di conversione dei decreti-legge che hanno un peso rilevante per l'attuazione del programma di governo (Vedi [allegato n. 2](#)).

L'ultima notazione riguarda l'introduzione di deleghe all'interno del testo del decreto-legge. Nessun provvedimento reca norme di delega.

³⁹ Come è noto, sia per motivi politici che per motivi regolamentari la Camera ha sviluppato negli anni una maggiore attività emendativa sui disegni di legge di conversione provenienti dal Senato. Sul tema v. V. DI PORTO, *La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura: spunti da una ricognizione*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2006, p. 858-859.

Osservatorio sulle fonti

Si possono quindi evidenziare due elementi oramai costanti: il forte tasso di successo dei decreti-legge, la grandissima parte dei quali viene convertita in legge; la forte incidenza del processo di conversione sul prodotto legislativo finale derivante dalla attività emendativa delle Camere.

c) L'esame dei pareri resi dal Comitato per la legislazione

Uno degli modi più utili per analizzare le criticità dei procedimenti di conversione dei decreti-legge è l'esame dei pareri resi dal Comitato per la legislazione della Camera.

Il Comitato è infatti l'organo previsto dal regolamento della Camera per effettuare un controllo sul rispetto delle norme costituzionali in materia di decretazione d'urgenza⁴⁰.

Il primo elemento di tale esame è la omogeneità/disomogeneità dei decreti-legge. La verifica di questo profilo costituisce un indicatore molto interessante al fine di valutare il raggio di azione dei decreti e le modifiche introdotte nell'*iter* parlamentare. Nel periodo considerato 11 provvedimenti appaiono sostanzialmente omogenei e 11 sostanzialmente disomogenei/eterogenei.

Tra i contenuti disomogenei spiccano le norme a carattere programmatico e/o meramente ricognitive, la cui frequenza denota la perdita del carattere proprio dei decreto-legge quale fonte a carattere straordinario.

Con riguardo al tema della omogeneità/disomogeneità meritano di essere segnalati tre rilievi effettuati dal Comitato.

Il primo caso riguarda le norme del DL n. 69/13 contenente “disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”. Nel parere reso l'8 agosto 2013⁴¹ il Comitato ha osservato che risulta “incrementato il numero delle disposizioni contenute nel decreto-legge – passate da 86 a 123 all'esito delle due letture parlamentari – così come risultano dilatati gli aspetti di eterogeneità del contenuto del provvedimento, già presenti nel testo approvato in Consiglio dei ministri, ed accresciutisi a seguito delle modifiche apportate al testo nel corso dell'esame parlamentare, avuto riguardo agli ulteriori settori dell'ordinamento interessati dalle nuove disposizioni⁴²”. Non mancano nello stesso parere indicazioni circa la struttura degli emendamenti inseriti nella legge di conversione al Senato⁴³.

⁴⁰ L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata, 2006, p. 149 e s.

⁴¹ Questo disegno di legge è stato sottoposto ad un doppio parere. Il primo era stato reso il 3 luglio 2013 in occasione del primo passaggio alla Camera.

⁴² A titolo esemplificativo si segnala il nuovo articolo 25-bis, introdotto al Senato, che interviene a stabilire nella città di Torino la sede dell'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011.

⁴³ Ci si riferisce al comma 2 dell'art. 42-bis che interviene a mantenere in capo al pediatra ed al medico di base l'obbligo di alcune certificazioni, che è redatto, secondo il Comitato “con uno stile colloquiale e atecnico, che poco si addice ad un testo di legge”.

Osservatorio sulle fonti

Il secondo caso riguarda le norme del DL n. 76/2013 recante “primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti”. Come si può leggere nel parere del 2 agosto 2013, la prima lettura al Senato ha determinato una dilatazione del provvedimento tale da snaturare molto le norme deliberate dal Consiglio dei ministri⁴⁴. Non mancano nello stesso parere indicazioni circa la presenza nel testo di norme meramente programmatiche e ricognitive (es. preamboli); formulazioni linguistiche generiche e che possono indurre in confusione (es. interventi tesi ad “attivare i giovani”); disposizioni elaborate in forma di concatenazione di richiami normativi, senza alcuna specificazione dell’oggetto cui si riferiscono; enunciazioni di discipline la cui applicazione risulta subordinata a futuri interventi di riprogrammazione finanziaria o alla decorrenza di un termine o, ancora, sono qualificate come meramente “sperimentali”, perché subordinate ad interventi futuri di riordino.

Il terzo caso riguarda le norme del DL n. 126/2013 recante “misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio”, più noto come decreto “salva-Roma”; decreto-legge lasciato decadere il 30 dicembre 2013⁴⁵, dopo aver ottenuto il voto di fiducia alla Camera sulla base della *moral suasion* operata dal Presidente della Repubblica.

A leggere il parere del Comitato, questo decreto-legge raccoglie quasi tutte le prassi distorsive che hanno caratterizzato l’iter di approvazione dei decreti-legge durante gli ultimi anni⁴⁶. Oltre ad essere notevolmente cresciuto durante la fase di approvazione parlamentare, passando da 2 a 10 articoli (per complessivi 90 commi), il decreto-legge ricorre ampiamente a norme temporanee, sperimentali, provvisorie, disposizioni a carattere transitorio, temporale o mere proroghe, e contiene alcune importanti deleghe legislative (introdotte dal Senato in fase di prima lettura).

Con riguardo agli altri limiti di contenuto il Comitato rileva che già le norme presentate dal Governo non sempre effettuavano gli adeguati coordinamenti con le preesistenti fonti normative (sulle quali spesso interviene mediante modifiche non testuali). Addirittura il nuovo decreto-legge abrogava disposizioni presenti in provvedimenti approvati

⁴⁴ Il decreto-legge conteneva tre distinti tipi di previsioni rivolte a: 1) promuovere l’occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale; 2) fronteggiare la particolare congiuntura economica, mediante l’adozione di disposizioni in materia di IVA, interventi urgenti per il sistema produttivo e altre misure ritenute idonee a promuovere gli investimenti; 3) assicurare il rispetto degli impegni assunti in sede internazionale e comunitaria. Rispetto a questi fini sono state introdotte norme relative, ad esempio, ai pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell’Abruzzo (comma 11-*bis*); le bonifiche ambientali nella valle del Belice (comma 11-*ter*); l’esercizio del credito nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012 (comma 11-*quater*); gli interventi di recupero del borgo storico di Spina del comune di Marsciano (comma 11-*quinquies*); i piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari (comma 12-*bis*); i debiti delle pubbliche amministrazioni (commi da 12-*ter* a 12-*septies*).

⁴⁵ Avviso pubblicato sulla G.U. n. 305 del 31 dicembre 2013.

⁴⁶ Vedi parere del 21 dicembre 2013.

Osservatorio sulle fonti

nei mesi precedenti; alcune disposizioni, poi, erano di contenuto assolutamente identico alle disposizioni inserite nel disegno di legge di stabilità in corso di approvazione⁴⁷.

Come già è stato ricordato il cammino di conversione di questo decreto-legge è stato bloccato per via di un veto informale del Presidente della Repubblica. La decisione è riassunta in una lettera inviata ai Presidenti delle Camere (Grasso e Boldrini) nella mattina del 27 dicembre 2013. I rilievi presidenziali rappresentano un formidabile esempio delle alterazioni che negli ultimi anni ha subito il sistema delle fonti, il riparto di competenze ed i ruoli voluti dal Costituente.

Riguardo al contenuto, la missiva ripropone quanto lo stesso Napolitano aveva osservato nell'analogo lettera inviata il 22 febbraio 2012 agli ex presidenti Fini e Schifani: anzitutto, un monito a verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione; poi il riferimento alla sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale sempre relativa al rapporto tra decreto-legge ed emendamenti ammissibili durante la fase di conversione; infine, la prospettazione della approvazione di un nuovo decreto-legge che operando una reiterazione "ammissibile" offra una via di uscita per il Governo, in attesa della approvazione delle «opportune modifiche dei regolamenti parlamentari».

Per sanare la situazione che si sarebbe venuta a creare dopo la decadenza, e seguendo l'"avviso" del Presidente della Repubblica, il Governo ha scelto di dividere le norme del decreto-legge non convertito in due provvedimenti.

- 1) Nella seduta del 27 dicembre 2013 il Consiglio dei ministri ha approvato un nuovo decreto-legge, il n. 151/2013⁴⁸ (pubblicato nella GU del successivo 30 dicembre) recante disposizioni riproduttive di alcune delle norme preesistenti nel testo del sopracitato DL n. 126/2013; in particolare quelle relative al commissariamento della città di Roma. Degno di nota il preambolo che accompagna il nuovo provvedimento nel quale si dà conto di quanto accaduto ricordando che il nuovo atto si rende necessario in quanto "l'eterogeneità delle disposizioni introdotte *nell'iter* di conversione del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, non ha consentito, alla luce della giurisprudenza costituzionale, di portare a definizione il procedimento legislativo". Il preambolo continua, menzionando un altro importante elemento necessario per riaffermare la straordinaria necessità e urgenza

⁴⁷ Previsioni di questo genere, come è stato ricordato di recente, sono i principali fattori di inquinamento normativo, poiché creano complessi problemi di diritto intertemporale che rendono difficile all'interprete la ricostruzione della disciplina applicabile. V. sul punto B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 91.

⁴⁸ Nelle more della preparazione di questo dossier è giunta la notizia che anche quest'ultimo decreto-legge è stato lasciato decadere. La ragione della drastica scelta non è stata oggetto di una dichiarazione esplicita da parte del Governo in carica. Dalla stampa si apprende che la decisione è stata dettata soprattutto dalla necessità di evitare l'acuirsi dell'ostruzionismo sul provvedimento e quindi della difficoltà del Governo di non poter controllare gli emendamenti in aula. Va ricordato, infatti, che già nella seduta dell'8 gennaio 2014 la Commissione affari costituzionali del Senato aveva espresso parere contrario (voto decisivo dei senatori di Lega e M5S) sulla sussistenza dei presupposti costituzionali. Il DL è stato dichiarato decaduto il 1 marzo 2014.

Osservatorio sulle fonti

di provvedere: la sussistenza di “nuove ed aggravate ragioni di indifferibilità, rispetto alla originaria deliberazione di alcune disposizioni”.

- 2) Un altro gruppo di disposizioni sono confluite all'interno del DL cd. “milleproghe” n. 150/2013. In questo caso, a differenza della modalità precedente, la “reiterazione” parziale non è stata accompagnata da alcuna dichiarazione circa i nuovi motivi di necessità e di urgenza⁴⁹.

d) Segue: permangono gran parte delle patologie della decretazione d'urgenza

L'esame dei pareri del Comitato per la legislazione e il percorso tortuoso subito da alcuni decreti-legge mostra con evidenza il permanere di gran parte degli elementi patologici che negli ultimi venti anni ha riguardato questa fonte.

L'anomalia principale rimane comunque la disomogeneità dei testi, il requisito – tra quelli previsti dall'art. 15 della legge n. 400/1988 – più difficile da identificare; soprattutto perché l'omogeneità di un provvedimento deve essere sempre valutata in base alle sue finalità e, come sappiamo, l'attività legislativa è tendenzialmente libera nel fine.

A tal proposito la lettura dei pareri del Comitato svela un dato molto interessante: in moltissimi casi, specie per i provvedimenti più importanti, la verifica dei requisiti della omogeneità e della specificità – quali indici della presenza della straordinaria necessità ed urgenza – si fonda sulla interpretazione della sent. Corte cost. n. 22/2012. I criteri ripresi sono due.

Il primo si riferisce al fatto che ove il legislatore intenda introdurre nell'ordinamento singole discipline che presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, deve aver cura di adottare “atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati”, evitando “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei”⁵⁰. Si sono verificati casi nei quali il Comitato ha subordinato il parere positivo sulla omogeneità al rispetto dei requisiti stabiliti nella stessa sentenza della Corte costituzionale⁵¹, specie per quanto riguarda il nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto legge – dal punto di vista oggettivo e materiale ovvero dal punto di vista funzionale e finalistico – e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

Il secondo criterio riguarda invece la legge di conversione, per cui al legislatore 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”. Un requisito che secondo il Comitato non risponde soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma è imposto dalla stessa norma costituzionale⁵².

⁴⁹ Come fatto rilevare dal Comitato per la legislazione nella seduta del 6 febbraio 2014.

⁵⁰ Vedi ad es. il parere del 29 maggio 2013.

⁵¹ Vedi il parere del 10 settembre 2013.

⁵² Vedi ad es. il parere del 5 giugno 2013.

Osservatorio sulle fonti

Che la disomogeneità dei decreti non abbia perso peso si comprende anche per il fatto che nel periodo in esame permangono i decreti cd. *omnibus*, cioè i provvedimenti d'urgenza recanti i contenuti più disparati.

A dispetto di quanto descritto dal Ministro Franceschini, anche il Governo Letta, piuttosto che presentare più disegni di legge aventi ciascuno ad oggetto distinti ambiti materiali di intervento, ha preferito in molti casi licenziare un unico decreto-legge che interviene su molteplici settori dell'ordinamento. La “dismisura” dei decreti alimenta, per azione e reazione, la proliferazione degli emendamenti in sede di esame parlamentare, chiamando in causa il secondo profilo, che attiene al vaglio di ammissibilità degli emendamenti per estraneità di materia⁵³.

Le recenti tendenze rilevabili negli emendamenti presentati durante la fase di conversione mostrano che essi seguono due direttrici. Da un lato gli emendamenti crescono, sono, cioè, frequenti e cospicui, dall'altro aumentano anche gli emendamenti aggiuntivi che investono aree o sub-materie non regolate dal decreto. Gli emendamenti aggiuntivi sono così comuni, ormai, da dar luogo a discussioni non solo nella dottrina ma anche nella giurisprudenza, preoccupata di problemi pratici sulla datazione degli effetti e sulla distinzione, non agevole, fra emendamenti sostitutivi ed aggiuntivi. Ma il fatto recente è l'ampliamento dell'area di questi emendamenti e la loro acquisizione di un carattere incontestabilmente aggiuntivo⁵⁴.

Accanto a quelle rilevate, non mancano altri aspetti problematici, legati soprattutto alle correlazioni con il sistema delle fonti del diritto e al *drafting* dei decreti-legge.

Riguardo al primo aspetto, in molti casi i pareri del Comitato per la legislazione osservano l'esistenza di problemi di interazione con le fonti secondarie, specie nel caso in cui le norme dei decreti-legge contengono disposizioni che operano “rilegificazioni” o nei casi in cui affidano la integrazione/attuazione di una disciplina all'adozione di atti di natura non regolamentare (come, ad esempio, i decreti del Presidente del Consiglio o i “decreti ministeriali di natura non regolamentare a contenuto normativo”⁵⁵).

In non poche occasioni si nota nei testi dei decreti-legge (sia il testo originario sia il testo che deriva dall'*iter* di conversione) una mancanza di coordinamento con la normativa vigente e/o addirittura con i provvedimenti in corso di approvazione. È frequente trovare, infatti, disposizioni che sono approvate per la manutenzione di testi di recente o recentissima approvazione, norme che derogano o modificano altre norme appena approvate o che anticipano misure contenute in altri disegni di legge (il caso tipico è l'anticipo di disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità).

Riguardo al secondo aspetto rileva soprattutto l'uso del preambolo esplicativo per semplificare il testo degli articoli di decreti multisettoriali. Una prassi che consiste nella introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le

⁵³ Parere Comitato dell'8 agosto (Giorgis).

⁵⁴ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, Milano, 1975, p. XXII

⁵⁵ Si veda ad esempio il parere del 16 gennaio 2014 sul DL n. 145/2013.

Osservatorio sulle fonti

novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare.

Ai problemi descritti nei pareri del Comitato per la legislazione se ne aggiunge anche un altro non minore. Nel periodo considerato è costante il mancato rispetto della norma costituzionale in base alla quale il decreto deve essere presentato alle Camere nello stesso giorno della adozione. In pratica questa regola è stata rispettata solo raramente dal Governo in carica durante il primo anno della XVII legislatura. In ben 10 casi il tempo tra la delibera del Consiglio dei ministri – che lo si ricorda è sempre richiamata nel preambolo del decreto-legge – è tra 6 e 7 giorni; in due casi eclatanti si riscontra un tempo addirittura superiore: 10 giorni nel caso del decreto-legge cd. “destinazione Italia” (n. 145/2013) e 15 giorni nel caso del decreto-legge sull’abolizione del finanziamento ai partiti (n. 149/2013).

Tabella 4.2 – Giorni tra la deliberazione nel Cdm e la pubblicazione in GU

Giorni tra delibera e pubblicazione	Decreti-legge interessati (26)
Stesso giorno	1
2	2
3	4
4	1
5	3
6	10
7	2
8	1
10	1
15	1

L’evidente violazione costituzionale si può far risalire a due tipi di eventi.

Una parte della dottrina ha inteso addebitare il rallentamento del processo di pubblicazione e presentazione al potere di emanazione del Presidente della Repubblica⁵⁶. Quei decreti-legge che sono arrivati in “ritardo” alle Camere sono stati vagliati in modo più accurato dal Presidente della Repubblica, il quale – lo si può solo immaginare – ha certamente chiesto approfondimenti o, addirittura, delle modifiche al Governo⁵⁷. Il Presi-

⁵⁶ A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Torino, 2011, p. 525 e s.; A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, cit.

⁵⁷ Non è un caso che i due provvedimenti sopra citati hanno avuto una storia parlamentare del tutto particolare e che addirittura in un caso si trattava di un decreto-legge presentato su un tema alquanto delicato (il finanziamento dei partiti) nel momento politico attuale.

Osservatorio sulle fonti

dente avrebbe con ciò attribuito a sé un nuovo potere di chiedere al Governo una modifica del testo del decreto-legge deliberato⁵⁸.

Credo che queste ragioni possono essere spese per quei decreti-legge più importanti, sui quali il Presidente della Repubblica ha operato un potere di vigilanza maggiore, ma non può valere per tutti i casi di rallentamento della emanazione, per i quali è lo stesso Governo ad essere responsabile approvando solo l'epigrafe ed il contenuto orientativo di un decreto-legge e non il suo testo definitivo.

Pur non potendo supportare questa ipotesi con dati certi per la mancanza di un obbligo di divulgare il testo del decreto-legge approvato, è proprio dalla lettura degli esiti dei consigli dei ministri che sorge il dubbio dell'esistenza di una prassi governativa che induce ad approvare – nel migliore dei casi – decreti-legge senza testo definitivo o – nei peggiori casi – delibere sul “nulla”, obbligando le burocrazie ministeriali ad un lavoro *ex post facto*.

Su questo punto chiaramente non si può andare oltre. Vale però quanto detto in precedenza. Questa prassi crea un ulteriore *vulnus* costituzionale, soprattutto in presenza di una disposizione che prevede in modo espresso la pubblicazione del decreto-legge e la presentazione del disegno di legge di conversione il giorno stesso della adozione.

Il “rallentamento” della procedura di conversione sia quando nasconde l'esercizio di un potere di controllo sulla emanazione da parte del Presidente della Repubblica sia quando occulta l'incapacità tecnica del Consiglio dei ministri è palesemente in contrasto con il dettato dell'art. 77 Cost.

e) *L'analisi della prassi: il decreto-legge ha perso le connotazioni costituzionali di urgenza*

L'evoluzione in atto evidenzia ancora che il decreto-legge continua ad atteggiarsi come una iniziativa rinforzata del Governo in ordine alla quale il Parlamento esercita un potere manipolativo di ampia portata⁵⁹. Il decreto-legge ha perso le sue connotazioni costituzionali di urgenza oggettiva per divenire un manifesto dell'azione politica del Governo. L'atto con il quale quest'ultimo tenta di imporre al Parlamento il proprio indirizzo e un acceleratore della azione amministrativa⁶⁰.

Quattro indicatori supportano questo giudizio:

- 1) il forte tasso di “successo” della decretazione d'urgenza (quasi tutti i decreti-legge vengono convertiti in legge);
- 2) l'elevata incidenza del percorso di conversione sul testo dei decreti-legge, i quali sono stati tutti convertiti con consistenti modifiche da parte delle Camere;

⁵⁸ Ovviamente in questi casi il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a prendere la decisione secca di rifiutare l'emanazione del d.-l.

⁵⁹ A. PREDIERI, *Il governo legislatore*, cit.

⁶⁰ C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nella esperienza di dieci legislature*, Torino, 1992, p. 130.

Osservatorio sulle fonti

- 3) il fatto che le leggi di conversione incidono fortemente sullo stock complessivo di leggi approvate dal Parlamento, sia per via della percentuale sia considerando i tempi che le Camere spendono per convertire tali provvedimenti;
- 4) il lasso temporale in alcuni casi alquanto lungo che intercorre tra il momento in cui il decreto-legge viene deliberato in Consiglio dei ministri e il momento in cui avviene la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

5. La fonte dimenticata: legge parlamentare

La tabella 1.3 fornisce un quadro completo, distinto per tipi, delle leggi approvate durante il primo anno di vita della XVII legislatura. Più del 57% della legislazione complessiva è composta da leggi di conversione. Il 22% è composto dalle leggi annuali (legge di stabilità, di bilancio ed europea). Il 14% da leggi di ratifica dei trattati internazionali. Solo il 7% (2 leggi) sono leggi parlamentari che introducono due commissioni di inchiesta⁶¹.

Verrebbe, perciò, quasi da dire che nel nostro ordinamento la legge, così come essa è nota nello stato di diritto, è stata dimenticata. La quasi totalità della produzione legislativa è stata dominata dalle leggi di conversione, dalle leggi di ratifica e dalle leggi a ciclo annuale (leggi di bilancio, legge di stabilità e leggi europee).

a) Disegni di legge presentati al 20 febbraio 2014

Anche l'esame dei disegni di legge non di conversione presentati dal Governo al Parlamento (vedi [allegato n. 3](#)) mostra dei dati utili ai fini di questo dossier.

Tabella 5.1 – Disegni di legge

Tipologia	
Disegni di legge costituzionale	2
(divenuti legge costituzionale)	0
Disegni di legge	19
(divenuti legge parlamentare ⁶²)	8
Disegni di legge contenenti deleghe	6
Disegni di legge di conversione	17
(divenuti leggi di conversione)	15
Casi di disegni di legge anticipati con decreto-legge	1
Disegni di legge di ratifica	58
(divenuti legge di autorizzazione)	8

⁶¹ Per l'elenco complessivo delle leggi approvate vedi l'[allegato n. 4](#).

⁶² Comprensivo di leggi europee, legge di bilancio e legge di stabilità.

Osservatorio sulle fonti

6. La fonte marginalizzata: decreto legislativo

Anche il numero dei decreti legislativi è sceso molto durante i mesi oggetto di questo dossier. A differenza delle precedenti legislature l'uso di questa fonte è stato pressoché relegato alla gestione dell'attuazione del diritto europeo.

Nessuno dei decreti-legge approvati deriva da una delega contenuta in una legge della stessa legislatura. Il dato non stupisce particolarmente dato il breve lasso di tempo che separa l'approvazione delle leggi contenenti deleghe e la fine dell'attività del Governo.

Tabella 6.1 – Dati decreti legislativi.

	Numero complessivo	Decreti legislativi attuativi di disciplina interna	Decreti legislativi attuativi di diritto europeo
Decreti legislativi	13	6	7
di cui derivanti da norme di delega di precedenti legislature	13	6	7
Media mensile	1,2	0,6	0,7

7. Conclusioni: molte conferme e alcuni segnali di cambiamento

Quali conclusioni è possibile trarre dai dati riportati nel presente dossier?

Durante il periodo considerato alcune tendenze sono confermate mentre altre stanno definitivamente cambiando. Provo anzitutto ad indicare le tendenze costanti.

I decreti-legge sono ancora la parte più consistente della legislazione approvata. Rimane costante “governare per decreto-legge”. Una scelta che i nuovi governi, sempre più personalizzati, usano sia per oltrepassare i limiti posti all'esercizio del proprio potere normativo sia per rispondere alle difficoltà poste da assemblee sempre più atomizzate e divise al loro interno⁶³. I decreti rappresentano uno strumento molto utile per la realizzazione delle più importanti linee del programma politico di governo ed hanno un peso considerevole all'interno delle fonti primarie. Soprattutto negli ultimi anni, la missione della decretazione di urgenza è divenuta sempre più quella di prendersi carico dell'implementazione dei principali obiettivi di governo.

Il processo di conversione in legge dei decreti si accompagna a frequenti forzature procedurali, o anche a dispositivi adottati dal governo per irretire la volontà delle camere. Ad esempio, si riscontra un numero ancora consistente di casi in cui il decreto è approvato con l'apposizione della questione di fiducia (una procedura che obbliga il parlamento ad approvare un testo predefinito senza la possibilità di dibattito e di emendamento).

⁶³ F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2012, p. 459 s.

Osservatorio sulle fonti

Non essendo cambiati i regolamenti parlamentari, il decreto-legge rappresenta ancora una iniziativa legislativa del governo dotata di immediata operatività e corso rapido. I decreti permettono una maggiore velocità decisionale. Analizzando compiutamente il contenuto dei decreti-legge adottati dal Governo si può agevolmente constatare come in questo periodo l'uso di tali fonti obbedisce allo stesso fine: non tanto l'immediata entrata in vigore di disposizioni quanto la certezza di tempi dell'esame parlamentare. Non è un caso, infatti, che quasi tutti i decreti-approvati contengono disposizioni non immediatamente applicative (quanto addirittura programmatiche), le quali richiedono ulteriori norme per divenire davvero efficaci. Questa constatazione, se mostra ancora una volta l'uso improprio che si fa del decreto-legge, lascia intuire dove sta il vero problema: l'indeterminatezza dei tempi del procedimento legislativo. L'abuso del decreto-legge è certamente l'anomalia più grave tra tutte giacché rappresenta una violazione palese delle disposizioni costituzionali.

La decretazione ha contribuito così a rafforzare una prassi di governo ambigua e disfunzionale, attraverso la quale si realizza l'accordo e la contrattazione fra governo e maggioranza. Il decreto-legge, in buona sostanza, è impiegato per la sua funzione politica⁶⁴, in quanto capace di trovare una soluzione al problema della frammentazione in assemblea, e delle divisioni interne della maggioranza di Governo⁶⁵.

Come si è dimostrato, questa "schizofrenia istituzionale"⁶⁶ finisce per recare più danni che benefici per il Governo, sia perché rende le sue funzioni sempre più difficilmente esercitabili sia perché impedisce di realizzare processi di riforma organici e complessivi.

Accanto alle continuità appaiono timidi segnali di discontinuità.

Se i dati mostrano che ancora perdura uno scostamento rispetto al modello costituzionale, è vero anche che il tentativo di realizzare un sistema effettivo di garanzia nei confronti di questi abusi sta emergendo. L'evento da cui prende le mosse questo dossier, cioè il consolidarsi e lo svilupparsi di un orientamento giurisprudenziale formulato in questi ultimi mesi dalla Corte costituzionale in tema di verifica dei vizi del decreto-legge e della legge di conversione (collegato al controllo costante del Presidente della Repubblica in fase di emanazione) lasciano intendere che qualche cosa stia cambiando. Quanto alla giurisprudenza costituzionale credo, che sia definitivamente venuta meno l'idea che il criterio della "evidente" mancanza dei requisiti dell'art. 77 Cost., ampiamente criticato⁶⁷, avrebbe potuto nascondere molti dei vizi rilevati in questa sede.

⁶⁴ Come rilevato da A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, p. XVIII "In altre parole, il processo del decreto-legge e la successiva conversione in legge sono diventati una alternativa al normale procedimento di formazione della legge su iniziativa governativa, che il governo presceglie per ragioni politiche di urgenza (che possono essere di pura tattica) (II), non già perché vi siano presupposti di straordinarietà, intesa come imprevedibilità".

⁶⁵ F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, cit., p. 466.

⁶⁶ Per usare l'espressione di R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2010, p. 68.

⁶⁷ V. soprattutto R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata, 2006, p. 105 e s.

Osservatorio sulle fonti

Non è un caso, perciò, che l'esercizio di questi poteri stia piano piano facendo cambiare idea sulla correttezza delle attuali prassi. Tuttavia, perché questi strumenti possano incidere con maggiore effettività manca ancora un tassello fondamentale, la parallela riforma del procedimento legislativo e dei poteri dell'Esecutivo in Parlamento.