

I “nuovi” limiti alla decretazione d’urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*

Simona Di Maria **
(17 gennaio 2015)

Premessa

1. Dopo le ‘storiche’ sentenze degli anni 1988-2007 la Consulta costruisce nuovi limiti alla decretazione d’urgenza: congruità, immediatezza, omogeneità
 - 1.1. Lo stato attuale della decretazione d’urgenza, profili quantitativo e qualitativo
 - 1.2. I nuovi argini: incongruità sostanziale e procedimentale (la sent. 220/2013 e i suoi precedenti)
 - 1.3. (segue ...): l’immediatezza
 - 1.4. (segue...): l’omogeneità
 - 1.5. Brusco cambio di rotta o morbida curva della giurisprudenza?
 - 1.6. Difetto di omogeneità: vizio sostanziale del decreto-legge e vizio procedurale della legge di conversione
 - 1.7. Fondamento dogmatico dell’illegittimità dell’emendamento disomogeneo: uso improprio o carenza del potere legislativo?
 - 1.8. La legge di conversione non è come le altre
 - 1.9. L’omogeneità è un vincolo più stringente per il Parlamento che per il Governo; le critiche della dottrina
2. Effetti dei nuovi limiti sulla recente decretazione d’urgenza. In particolare il DL 90/2014
 - 2.1. A proposito dell’immediatezza: diminuiscono i decreti attuativi
 - 2.2. A proposito dell’omogeneità: spacchettamento delle iniziative governative in più decreti-legge (DL 90 e 91 del 2014)
 - 2.3. A proposito della congruità: spacchettamento in decreto-legge e disegno di legge (il cd. Jobs act e la riforma della P.A.)
 - 2.4. Casi di mala decretazione; inevitabili?
 - 2.5. Deleghe conferite con decretazione d’urgenza e decreto milleproroghe
3. Il disegno di revisione Costituzionale AS1429. Profili direttamente o indirettamente riguardanti la decretazione d’urgenza
 - 3.1. L’omogeneità sale la vetta e diventa un requisito costituzionale tanto del decreto che dell’emendamento: nuovo art. 77, commi 5 e 7 Cost
 - 3.2. Limiti di materia e di funzione; cosa il decreto non può fare e, quindi, neanche la legge di conversione: nuovo art. 77, comma 4 Cost.
 - 3.3. Disegno di legge con iscrizione prioritaria e voto a data certa: nuovo art. 72, comma 7 Cost.
 - 3.4. (segue...) rapporto con il voto di fiducia
 - 3.5. La tutela delle minoranze: nuovo art. 64, comma 2 Cost e non solo
 - 3.6. Controllo del Presidente della Repubblica; proroga del termine di decadenza del decreto: nuovo art. 74, comma 3 Cost.
 - 3.7. Mai più deleghe in sede di conversione

Conclusioni

* Scritto sottoposto a *referee*.

Bibliografia e sitografia

Forum di Quaderni Costituzionali

Premessa

L'abuso della decretazione di urgenza è oggi una delle maggiori difficoltà per il mantenimento dell'equilibrio fra gli organi costituzionali, nonché per la forma di Stato, così come disegnati dalla Costituzione. L'interferenza dell'Esecutivo sulla regolare produzione normativa di fonte parlamentare, sorretta da urgenze reali o dichiarate, ha prodotto una grave lesione della certezza del diritto nonché un elevato livello di entropia normativa a cui si accompagna l'alterazione della gerarchia delle fonti e la difficoltà di dare attuazione ad una legislazione alluvionale, instabile e disordinata.

Fino al 1970 il modello costituzionale viene di massima rispettato, forte essendo la volontà del nuovo ordinamento democratico di segnare una soluzione di continuità con il periodo fra le due guerre in cui il Governo, in particolare quello fascista, aveva utilizzato il decreto-legge nel peggiore dei modi possibili.

La crisi del modello ideale esplose a metà degli anni 70 quando il numero dei decreti decuplica e il Parlamento pare spiaggiato e incapace di una produzione normativa primaria e autonoma. A tutt'oggi, nonostante una riduzione quantitativa, non può certamente dirsi che la funzione reale, la causa concreta, del decreto legge sia quella emergenziale e 'anti-catastrofica' disegnata dall'art. 77 comma 2 Cost.

Colma la misura, a partire dagli anni 80, si sono susseguiti interventi correttivi su più fronti. Particolare rilievo ha avuto l'opera interpretativa svolta dalla Corte Costituzionale, sorretta e, talvolta, anticipata dalla Presidenza della Repubblica: si è assistito alla tessitura di una rete di contenimento a maglie via via più strette e tuttavia a trama ancora troppo diradata: l'abuso infatti non dà seri significativi cenni di arretramento.

Negli ultimi anni, infine, l'emersione di restrizioni al potere emendativo è stata l'ultima frontiera raggiunta dall'interpretazione giurisprudenziale, suscitando non pochi dibattiti in dottrina e in sede politica e sollevando le critiche di chi teme che ciò sia funzionale ad un ulteriore svilimento dell'organo parlamentare a favore dell' Esecutivo.

L'emersione pretoria dei limiti alla decretazione d'urgenza, ha arricchito il diritto costituzionale vivente, sebbene quello positivo sia, nella lettera, rimasto invariato¹.

Lo scopo di questa riflessione è valutare i più **recenti interventi della Consulta**, in particolare le sentenze 22/2012 e 32/2014, ma anche la più datata 171/2007, per analizzare i nuovi limiti che ne sono emersi, in particolare quello dell'omogeneità, e l'intensità del **legame con il diritto costituzionale positivo**.

Sul piano della produzione normativa è possibile cogliere gli effetti concreti stimolati dagli ultimi arresti giurisprudenziali. La riflessione si soffermerà sul grado di **assimilazione dei nuovi limiti** da parte degli organi costituzionali e **sulle difficoltà applicative** che ne sono emerse. Utile campo di indagine e spunto per alcune valutazioni critiche generali, sono alcuni decreti-legge di recente adozione e le rispettive conversioni.

Sul piano, invece, del rapporto fra i poteri dello Stato si tratterà di valutare se e in che misura ci sia stato, o si stia avendo, uno **spostamento dell'equilibrio fra Governo e Parlamento** a favore del primo, non tanto a causa dell'abuso di decretazione, bensì a seguito dei nuovi limiti che la Consulta ha promosso a paletti costituzionali; o se piuttosto

¹ Sebbene innumerevoli siano state le proposte volte ad una modifica dell'art. 77 Cost. a partire dagli anni 80 ad oggi, nessuna di queste ha trovato accoglimento. Le uniche norme limitative del decreto legge (e non espressamente della legge di conversione) introdotte dopo il 1948 sono state quelle poste dall'art. 15 della L. 400/1988 e dalla L. 212/2000 ("Statuto dei diritti del contribuente" che vieta che a mezzo del decreto-legge possano introdursi nuovi tributi o estendere l'applicazione soggettiva di quelli esistenti). Si tratta di norme ordinarie ampiamente derogate.

si assista ad un recupero di centralità del Parlamento sia nella sua funzione legislativa che nella sua capacità rappresentativa.

In ultimo, l'attenzione si focalizzerà sulla **proposta di riforma costituzionale**², limitatamente alle parti in cui potrebbe incidere direttamente e indirettamente sulla decretazione d'urgenza, verificando il grado di assorbimento dei recenti arresti giurisprudenziali e l'elevazione al rango costituzionale di alcuni limiti che ne sono emersi, fra cui l'omogeneità. L'intento è quello di valutare se sia legittimo attendersi un **effetto curativo** di quel malanno che consiste nell'aver normalizzato l'eccezionale.

1. *Dopo le 'storiche' sentenze degli anni 1988-2007 la Consulta costruisce nuovi limiti alla decretazione d'urgenza: congruità, immediatezza, omogeneità*

1.1. *Lo stato attuale della decretazione d'urgenza, profili quantitativo e qualitativo*

Se nonostante i profondi interventi della Corte Costituzionale susseguitisi dal 1988 ad oggi, la decretazione d'urgenza continua ad occupare così tanto gli operatori del diritto che lamentano la persistenza e talvolta l'aggravamento dell'abuso, significa che quegli argini non sono stati sufficientemente contenitivi.

I problemi riguardano il **profilo quantitativo**, innanzitutto. Cessata la reiterazione nel 1996 la quantità di decreti legge si è drasticamente ridotta, è ovvio; ma è stato un calo apparente essendo i decreti *nuovi* rimasti numericamente invariati, pressoché costantemente circa 4 al mese. Nell'ultimo anno (gen-dic 2014) i decreti sono stati circa 2,6 al mese. Rimanendo ad una valutazione meramente quantitativa, se nella XIII legislatura (1996-2001) le leggi di conversione coprivano il 31% del totale delle leggi di rango primario, l'incidenza è salita al 53% nella XVI legislatura (2008-2013)³.

È di questi giorni il rapporto del Censis sullo stato della legislazione valutata dal 2011 ad ottobre 2014: 86 decreti a cui sono state apportate 1300 modifiche che, nel complesso, contengono un numero di parole pari ad 11 volte e mezzo la Divina Commedia.

Se dal numero di decreti passiamo ad un'analisi degli 'spazi normativi', allora ci accorgiamo che questi sono aumentati considerevolmente nelle ultime tre legislature, salendo da un 30% del 2006 ad oltre il 65% del totale nel 2014⁴. Affetti da gigantismo, i decreti approvati, in particolare quelli in materia economica, esorbitano dalla normalità statistica registrata in passato; il che va di pari passo con una crescente eterogeneità.

Più problematico, appunto, il **profilo qualitativo**.

Il decreto legge 'reale' ancor di più si è allontanato da quello 'ideale'; nell'immaginario costituzionale è un atto dal contenuto puntuale, ad alto grado di efficienza, caratteristiche che gli derivano ontologicamente dall'essere la prima e più pronta reazione ad un caso straordinario che ingenera necessità ed urgenza: specificità e omogeneità sono - sarebbero - *in re ipsa*.

La realtà non tenta neanche una parvenza di fedeltà al modello ideale.

Il decreto omnibus, già noto negli anni 70-80 quando i governi cercavano di disarmare maggioranze riottose, si cronicizza negli ultimi anni fino a divenire una prassi consolidata, anche nei periodi in cui i governi hanno goduto di maggioranze stabili. Largo uso ne fa il governo Monti, non a caso sorretto da una maggioranza di dubbia legittimazione

² Il DDL A.S.1429 e A.C. 2613 che, al momento della stesura di questo scritto, è al primo vaglio della Camera dei deputati nella versione licenziata il 13/12/2014 dalla Commissione Affari costituzionali.

³ Per un commento di questi dati rimandiamo a A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, AIC, n° 3/2014, pubblicazione del 12/09/2014.

⁴ Per 'spazi normativi' s'intende il numero di commi; è un parametro rudimentale, ma sarebbe assai difficile risalire al numero di norme in senso tecnico, cioè dotate di una loro compiutezza giuridica. Per un'analisi più dettagliata dei dati quantitativi della decretazione d'urgenza si rimanda alla Relazione all'assemblea della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, del 27/3/14, e alla relazione del presidente Francesco Paolo Sisto.

elettorale, e proteso nello sforzo ripetuto di accontentare più interlocutori possibili, sia in sede di adozione che di conversione. Oggi si chiamano *multisetoriali*, *plurisettoriali* o a *contenuto plurimo e complesso*. Ci sono perifrasi nella sent. 32/2014 che, se venissero lette a voce alta, andrebbero sussurrate: «[...] Ciò vale anche nel caso di *provvedimenti governativi* ab origine a *contenuto plurimo*, come quello di specie [...] *atti – che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità* [...]»⁵.

Prendono nomi che sembrano *slogan*: Decreto del fare, Salva Italia, Spending review, Sblocca Italia. Non è solo un'operazione di *marketing* politico o comunicativo: è oggettivamente impossibile trovare formule riassuntive per tutte le materie toccate⁶.

È scontato che tanto più diversificato è il contenuto del testo, tanto meno il Parlamento può approfondirne il vaglio; ne risulta frustrata *in primis* l'attività di esame delle Commissioni, la maggior parte delle quali vengono coinvolte solo in sede consultiva, venendo i disegni assegnati in via principale e con funzione referente alla sola Commissione bilancio o a quella per gli Affari costituzionali; successivamente anche il dibattito assembleare, è ovvio.

Il decreto di riforma, che interviene in interi settori o porzioni di essi, come sono stati quelli sulle Province, naufragati davanti alla Corte costituzionale⁷. Non molto diverso è il decreto che introduce norme a carattere ordinamentale, caratterizzate da un'aspirazione di lunga durata, spesso in materie su cui a lungo si è dibattuto nelle sedi politiche, scientifiche, sociali; nient'affatto provvisorie e contingenti.

Il decreto ad efficacia differita-condizionata, quindi privo di immediatezza; necessita di decreti attuativi per non restare lettera morta, è incapace di essere auto-esecutivo. Talvolta se ne differisce la vigenza, perché la normativa è troppo complessa specie se il decreto è di riforma e quindi la sua applicazione è diluita sotto il profilo temporale. Un ossimoro⁸.

Il decreto che dispone manovre finanziarie, svuotando di contenuti la legge di stabilità e senza averne la visione triennale, concentrandosi solo sull'anno in corso. La crisi economica e il timore di procedure di infrazione avviate dall'Ue diventano il salvacondotto di qualsiasi iniziativa governativa.

Alcuni malcostumi si sono estesi alla fase parlamentare.

È dilagato il problema dell'eterogeneità degli emendamenti rispetto ad un decreto spesso già variegato alla nascita; di nuovo è sacrificata l'attività di studio e la funzione referente delle Commissioni parlamentari, che concentrano il lavoro su di un testo e ne vedono sottoporre un altro all'approvazione assembleare.

Il problema è ancor più evidente quando si tratta di un maxi-emendamento interamente sostitutivo del contenuto dell'originario decreto, nel quale confluiscono progetti normativi spiaggiati in Parlamento da tempo⁹. Talvolta, invece, vengono così introdotti

⁵ Considerazioni in diritto, § 4.3; corsivo aggiunto.

⁶ Così osserva R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, AIC, n° 2/2014, pubblicazione del 02/05/2014 facendo alcuni emblematici esempi.

⁷ Notissima sent. 220/2013 che boccia la cosiddetta Riforma delle Province che si era tentato di portare avanti con i DD.LL 291/2011 ("Salva Italia") e 95/2012 ("Spending Review").

⁸ Un decreto legge, che non può trovare rapida attuazione è un non senso. Il 2014 si è aperto con la presa d'atto del governo Letta circa la difficoltà di far fronte alla mole di decreti relativi ai suoi stessi provvedimenti. All'entrata in carica del Governo Renzi l'arretrato lasciato ammontava a 889 decreti, più che dimezzato dopo i primi 9 mesi di governo (410 decreti al 27/11/14); per i dati sullo stato di allineamento si rimanda a PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo aggiornato al 27/11/2014, in: <http://www.governo.it/Presidenza/UPG/> [ult. vis. 14/12/2014].

⁹ È stato il caso della riforma della disciplina sostanziale dei reati in materia di stupefacenti oggetto del ddl A.S. 2953(a firma Giovanardi-Fini) inglobato in sede di conversione del DL 272/2005.

disegni di legge nient'affatto arenati, ma su cui le Commissioni stanno già lavorando e che vengono sottratti all'*iter* ordinario¹⁰.

Il tutto aggravato dall'apposizione della questione di fiducia.

Si è di fronte alla fase acuta della malattia. Sembra un paradosso, ma il Governo ammanetta il Parlamento proprio quando dovrebbe presentarsi dimessamente al suo cospetto, sperando nell'approvazione del suo operato emergenziale e nel conseguente esonero dalla responsabilità per aver agito in sua vece senza averne il mandato. Il Parlamento non può esprimersi con emendamenti, fossero anche omogenei e correttivi, né con approvazioni parziali¹¹.

Ha preso piede il bicameralismo alternato per cui è la Camera che riceve per prima il disegno di legge che ne svolge la valutazione, approvandolo e passandolo all'altra solo a ridosso della scadenza: la seconda non ha tempo e modo di fare modifiche e lo promuove quasi *per tabulas*.

Infine, ma fin dal principio e ovunque, in ogni sfaccettatura del fenomeno, si coglie quella che ormai con una felice espressione conosciamo come fuga dalla legge.

Nel complesso, il disordine normativo e amministrativo impazzano e l'alea diventa elemento intrinseco dell'ordinamento giuridico, con sacrificio di ogni certezza del diritto: il decreto viene prima annunciato, poi si resta in attesa della sua adozione, ma in seguito l'incognita continua, perché incerta ne è anche la conversione e il suo contenuto.

La mancanza di stabilità genera un tale *caos* amministrativo che «è da chiedersi, meravigliati, come abbia fatto il nostro Paese a resistere al disordine amministrativo che l'uso del decreto legge crea»¹².

I vantaggi che Governo e Parlamento perseguono sono facilmente individuabili nella rapida entrata in vigore delle norme (non c'è *vacatio legis*), nei tempi certi dell'esame parlamentare (60 giorni), e infine nella maggior probabilità di consenso diffuso (interventi variegati in questo e quel settore, accontentano le aspettative di diverse parti politiche, indotte a consentire a tutto il pacchetto).

Il successo strepitoso della decretazione d'urgenza, si spiega perché la **velocità** è divenuto il primo requisito preteso nella produzione normativa; un dato è emblematico: le leggi adottate con procedimenti accelerati (leggi di conversione, ma anche di stabilità e bilancio) coprono nel 2014 il 92,5% degli spazi normativi totali¹³. Ciò significa che l'*iter* ordinario è di fatto inidoneo a soddisfare l'esigenza di rapidità chiesta dall'attuale assetto sociale-economico-giuridico-politico.

Tutto questo ha deluso ogni ottimismo e ha reso necessaria la prosecuzione del lavoro della Corte costituzionale, talvolta ancor più intenso che in passato¹⁴.

¹⁰ È stato il caso, da ultimo, del cd. divorzio breve su cui già da tempo si lavorava in Parlamento nella veste di disegno di legge ordinaria. Altrettanto era già accaduto con l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti in corso di studio da parte della I Commissione del Senato (A.S. 1118) a cui è sottratto inserendolo come emendamento al DL 149/2013.

¹¹ L'art. 116² del r.C.

¹² Così, sentito dinnanzi alla 1° Commissione permanente del Senato, B. CARAVITA DI TORITTO, resoconto in: SENATO DELLA REPUBBLICA – I COMMISSIONE, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame, ai sensi dell'art. 143, comma 1, del regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza; audizione di esperti*, interventi di: A. CELOTTO, G. AZZARITI, B. CARAVITA DI TORITTO, A. D'ANDREA, C. DE FIORES, G. GUZZETTA, F. S. MARINI, G. SALERNO, G. SCACCIA, M. VOLPI, R. AGOSTINI, G. LAURICELLA, E. LATTUCA, F. P. SISTO, E. COZZOLINO, http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/01/indag/c01_decretazione/2014/06/19/indice_stenografico.0001.html, [visualizzato il 14/07/14]; in termini analoghi B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in: *Federalismi.it*, n° 22/2014.

¹³ Dati tratti dalla relazione all'assemblea della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, del 27/3/14, con presidenza di Francesco Paolo Sisto.

¹⁴ Dopo l'espulsione del fenomeno reiterazione (sent. 360/1996) e il riconoscimento della sindacabilità costituzionale del presupposto (sent. 29/1995) un ragionevole ottimismo induceva a ritenere che si sarebbe verificato il declino di una fonte e il suo ritorno nell'alveo costituzionale che le è proprio; si veda C. CALVIERI, *Il decreto legge*:

Dal 2007 ad oggi l'opera contenitiva della giurisprudenza ha seguito due direzioni: sia quella, già intrapresa, della **limitazione al decreto legge come espressione di potestà governativa**, che il più nuovo percorso della **limitazione al potere parlamentare di conversione**.

Lungo la seconda direzione si riscontrano gli interventi più innovativi e controversi. Per decenni è stato ritenuto un assunto pacifico sia dalla giurisprudenza che dalla maggior parte della dottrina¹⁵ che quando il legittimo titolare del potere legislativo, richiesto della conversione, si riappropri dell'esercizio della sua funzione, non incontri altri limiti che quelli afferenti ad ogni procedimento legislativo ordinario e all'atto che ne risulta. Un dato acquisito che viene scardinato dalla giurisprudenza costituzionale, con il sostegno delle maggiori cariche dello Stato, di parte della dottrina e infine con l'adeguamento, in corso d'opera, della normativa costituzionale; il tutto nel corso dell'ultimo settennato.

Si fa spazio un principio generale: **ciò che al Governo non è dato fare per decreto, non è dato fare al Parlamento con la conversione**.

1.2 *I nuovi argini: incongruità sostanziale e procedimentale (la sent. 220/2013 e i suoi precedenti*

Con la sent. 220/2013 la Corte esclude che il decreto sia fonte idonea ad introdurre una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, incidendo notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo. A renderlo inadatto è soprattutto il suo *iter* di adozione, del tutto inadeguato all'elaborazione di una normativa ordinamentale che pretende, invece, una complessa ponderazione, è oggetto di ampi dibattiti politici e dottrinali, nasce con l'intento di tendenziale completezza e longevità.

È un **limite di congruità sostanziale** del decreto legge rispetto alla materia trattata, ma siamo oltre i più tradizionali e, per la verità non del tutto pacifici, limiti di materia in senso classico.

Astraendo una regola generale dal caso particolare può affermarsi che: ogni qual volta un intervento normativo si presenti con i caratteri della riforma ordinamentale, deve nascere dall'*iter* legislativo ordinario; tanto più, si aggiunga, quando incida in settori che la Costituzione ritiene particolarmente rilevanti; la valutazione può fondarsi, ad esempio, sul fatto che la materia sia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato. La decretazione d'urgenza non potrebbe che deludere l'esigenza di attenzione e cura pretesa dalla Costituzione per l'adozione di quelle «[...] 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'»¹⁶.

Il nuovo paletto pretorio è alquanto vacillante, perché i concetti di 'riforma ordinamentale', 'materie di particolare rilevanza', 'notevole incidenza' e simili, sono difficili da definire. Eppure vanta dei precedenti notevoli: alcune pronunce degli anni 90 avevano, secondo gradazioni diverse, espunto la decretazione d'urgenza dal novero delle fonti idonee a dettare norme e principi generali vincolanti per la legislazione regionale

ascesa e declino di una fonte. Il determinante contributo della giurisprudenza costituzionale, in *Diritto e processo – studi in memoria di Alessandro GIULIANI*, E.S.I., Napoli 2001. a ridosso di quelle storiche ultime sentenze.

¹⁵ Dissidente, ma solitaria, la voce di C. ESPOSITO, in *Enciclopedia del diritto*, voce *Decreto-legge*, Giuffrè, Roma 1962, pp. 849-852: «la legge di conversione [...] essendo caratterizzata dal suo legame con il provvedimento di urgenza del Governo, che ne costituisce il presupposto essenziale, è giustificata [...] solo se nel suo contenuto non esorbiti i limiti di pura conversione.[...] Deve ritenersi interdetto alle leggi di conversione di mutare l'oggetto o il senso del decreto convertito».

¹⁶ Così sent. 220/2013 al § 12.1 delle considerazioni in diritto.

(sentenze 496/1993 e 271/1996¹⁷); più recentemente la sent. 22/2012 ha escluso l'adottabilità di norme 'a regime', intese come quelle che non si riferiscono ad «uno o più specifici eventi calamitosi, o [...] a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale a tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi»¹⁸. La logica è la stessa.

D'altro canto già da tempo autorevole dottrina notava che «le riforme [...] respingono la misura del decreto-legge»¹⁹; l'incongruità può ricondursi alla categoria dei limiti logici che pareva ormai dimenticata.

Tutte valutazioni che paiono condivise dalla Presidenza della Repubblica in occasione di alcuni storici rifiuti di emanazione: quello di Scalfaro riguardo al decreto Conso sul finanziamento ai partiti e quello di Napolitano riguardo al c.d. "caso Englaro".

L'incongruità sostanziale si presenta con tutti i caratteri di un limite destinato a rapida affermazione: è l'arresto conclusivo – forse – di una giurisprudenza più datata e conforme; trova il sostegno di ampia parte della dottrina e dell'altro organo di garanzia costituzionale.

Ciò che è indicato con maggior chiarezza che in passato è quel principio generale di recente individuazione: **quello che è precluso al decreto legge lo è parimenti alla legge di conversione**. Spesso questo assunto sarà da mettere in evidenza, come uno dei più stretti nodi di quella rete di contenimento al fenomeno.

1.3. (segue ...): l'immediatezza

Il decreto legge deve caratterizzarsi per l'immediata applicabilità ed efficacia delle norme che introduce; il che era già indicato dal legislatore ordinario: «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione» (art. 15 L. 400/1988), ma stavolta è la Corte che dà rilievo a questa pretesa con la sent. 220/2013.

Non v'è tuttavia un chiaro appiglio costituzionale cui agganciare questo limite che, dunque, non viene presentato come requisito di costituzionalità, bensì come indice di esistenza/inesistenza del presupposto: la mancanza di immediatezza –tipica della Corte l'espressione in negativo – è indizio preciso e grave di evidente mancanza del presupposto; non è in sé il vizio, ma la prova di un vizio²⁰.

Il requisito dell'immediatezza «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*»²¹.

¹⁷ Per un commento alla sent. 496/1993 si rimanda a C. CALVIERI, *Decreto legge e limiti alla potestà legislativa regionale posti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (considerazioni e margine della Sent. n. 496 del 1993)*, in *Giur. Cost.*, I, 1994, pp. 471 e ss.

¹⁸ Così sent. 22/2012 al § 3.2 delle considerazioni in diritto.

¹⁹ Così L. PALADIN, in *Commentario della Costituzione, Art. 77, Zanichelli, Bologna 1979*, pp. 60 e ss.; conformemente G. VIESTI, *Il decreto legge*, Jovene, Napoli 1967. Similmente A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti legge*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma 24-25 Novembre 1995, ora in *Riv. di dir. cost.*, I, 1996, pp. 251-293, a fronte di quella prima sentenza n. 496/1993, scriveva in proposito: «ma perché allora non andare alla radice e dire chiaro e tondo che "riforme" in senso proprio, quali innovazioni a largo raggio, fortemente incisive nel tessuto sociale ed ordinamentale, a mezzo di decreti non possono farsi [...]?». In termini analoghi A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto legge*, I, Padova, 1997, p. 375 aveva ritenuto preclusa alla decretazione la modifica delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province.

²⁰ Sono le cd 'figure sintomatiche' prese in prestito dalla dogmatica amministrativa che ha elaborato il vizio dell'eccesso di potere. Il loro funzionamento deve tenersi lontano da ogni automatismo che faccia travalicare un ragionevole sospetto in una presunzione *juris et de jure*, seppure sia lecito presumere l'illegittimità di alcuni 'tipi' di decreto-legge. Indizi o prove semplici, giammai prove legali.

²¹ Sent. 220/2013, considerazioni in diritto, § 12.1, corsivo aggiunto per mettere l'accento su una pretesa ancor più stringente di immediatezza: la quantificabilità dell'obiettivo. È uno spunto su cui vale la pena riflettere.

1.4. (segue ...): l'omogeneità

Sebbene in materia di decretazione d'urgenza di omogeneità si parli fin dagli anni 80, tanto a livello di legislazione ordinaria, che di diritto parlamentare²² e seppure più di un monito sia provenuto dalla Presidenza della Repubblica, è soltanto a partire dal 2007 che l'omogeneità viene intesa come il farmaco più efficace contro la cronicizzazione della malattia. Anche questa volta è determinante la presa di posizione della Corte costituzionale: si susseguono alcune sentenze che fanno dell'omogeneità una qualità essenziale del decreto, prima (sent. 171/2007 e 22/2012) e della legge di conversione, poi (sent. 22/2012 e 32/2014).

È un «criterio sfuggente ed ambiguo quant'altri mai» che la Consulta vuole applicare, ma che non riesce a definire con chiarezza²³.

Fonti di informazione sono: il preambolo, l'epigrafe, la rubrica dei singoli articoli, il loro contenuto normativo, la relazione che accompagna il disegno di legge, i lavori parlamentari. Ogni soggetto istituzionale coinvolto deve valutarne la sussistenza: il Governo, il Presidente della Repubblica una prima volta, il Parlamento, il Presidente della Repubblica una seconda volta, la Corte Costituzionale in via eventuale e limitando la censura ai soli casi di manifesta eterogeneità.

Lo sforzo esegetico è intenso, ma il concetto resta fumoso e spazia dall'intuibile all'inafferrabile.

L'omogeneità può apprezzarsi innanzitutto sotto il profilo della **materia**.

Quale difficile concetto! Lo ha svelato la ripartizione costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni rettificata dalla riforma del titolo V fatta nel 2001, che fa arrovellare i regionalisti e balzare in alto la conflittualità costituzionale²⁴. Sembrava un fenomeno transitorio che si sarebbe attenuato a mano a mano che la Corte avesse dato delle guide interpretative all'art. 117 Cost.; così non è stato²⁵.

L'omogeneità può cogliersi nel **fine**.

Il caso di scuola della calamità naturale non solleva problemi. Altrettanto non può dirsi dei più recenti fini dichiarati dal Governo a sostegno dei suoi interventi d'urgenza: la revisione di spesa, la stabilità economica, il risanamento finanziario, la competitività, la semplificazione amministrativa, la sicurezza pubblica, il rilancio dell'economia; è intuibile l'estensione che obiettivi di questa portata possono ricoprire. Alcuni sono in grado di abbracciare praticamente qualsiasi materia e pur quando così non fosse, si coglie la

²² Del 1988 è la L. 400 il cui art. 15 dispone, fra l'altro: «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Del 1981 e 1988 sono le modifiche al regolamento della Camera volte a rafforzare lo sbarramento agli emendamenti disomogenei (art. 96-bis r.C.) e altrettanto fa il Senato nel 1982 (art. 78 r.S., letto alla luce del parere della Giunta per il regolamento del 1984).

²³ Le parole virgolettate sono di P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, pp. 408 ss. Lo trova un concetto privo di contenuto G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.

²⁴ Si rimanda a R. BIN, *Le prospettive della legislazione regionale - Convegno organizzato dalla rivista Le Regioni in collaborazione con l'Università statale di Milano*, Milano, 26-27 gennaio 2006, in *Quaderni costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/201.pdf [ult. vis. 10-10-2014].

Per l'aspirazione a che la riforma costituzionale in corso di studio (ddl 1429) nel riparto di competenza fra Stato e Regioni sostituisca il criterio della materia – espressione di un federalismo duale – con quello delle funzioni ed obiettivi – più adeguato ad un regionalismo cooperativo- si rimanda a A. BARBERA, *Note sul disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V) - Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato del 27 maggio 2014*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014.

²⁵ Un interessante convegno intitolato "Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni" si è svolto a Perugia il 14/11/2014 con i notevoli contributi di Mauro VOLPI, Marco Lucio CAMPIONI, Adele ANZON, Filippo BENELLI, Stelio MANGIAMELI, Luciana PESOLE, Carlo CALVIERI, Antonio D'ATENA che speriamo di vedere presto pubblicati.

prossimità con valutazioni politiche, opinabili, che possono indurre taluno a riscontrare una coerenza finalistica e talaltro a negarla. Il giudizio di legittimità è privo di parametri se non nei casi di 'manifesta' violazione.

La Consulta sembra preferire una prima valutazione oggettiva, per poi passare a quella finalistica solo dove la prima non abbia dato esiti. Così procede il più delle volte anche il Comitato per la legislazione.

Andando per gradi, la prima valutazione di omogeneità riguarda il decreto in sé considerato: va colto il nucleo predominante (di oggetto o fine) che pregna di sé l'atto, e di conseguenza ritenere estranee quelle disposizioni che non vi si allineino. Presuppone un giudizio di prevalenza che è intuibile, ma non sempre facile.

Una valutazione successiva è quella che riguarda le singole disposizioni proposte in sede di conversione; egualmente complessa.

Impossibile diventa formulare un giudizio di omogeneità sugli emendamenti quando il decreto a cui si riferiscono nasce già privo di omogeneità: è *multisetoriale*, per usare un eufemismo. La Consulta dice di riuscirci, ma il criterio che propone è inafferrabile²⁶.

Il percorso è inevitabilmente rocambolesco.

La Corte se ne è occupata innanzitutto con l'ord. 34/2013 affermando che «nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*», dovendosi prima individuare la *ratio* del provvedimento governativo, poi il contenuto delle disposizioni aggiuntive e infine raffrontarli²⁷.

Nel caso deciso con la successiva sent. 32/2014 la Consulta non riesce ad applicare il criterio enunciato l'anno precedente, perché il DL impugnato è talmente variegato da non esprimere una *ratio* prevalente, neanche con uno sforzo di fantasia. Dopo aver glissato, con qualche imbarazzo, sulla legittimità dei decreti a contenuto plurimo, ritiene che, per considerarsi omogenea, ogni ulteriore disposizione introdotta deve essere «strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge», lì dove non vi sia una *ratio* dominante, evidentemente²⁸.

Il *focus* si concentra quindi solo sulla norma che si occupa dei detenuti tossicodipendenti (art. 4 del DL 272/20015), sul suo oggetto e sul suo fine, come se coincidesse con tutto il decreto. È noto l'esito del giudizio.

Se è vero che l'omogeneità è entrata in sordina nel nostro ordinamento giuridico, è uscita lentamente dal limbo per offrirsi, se non ad immediato requisito di legittimità – ancora-, quanto meno a parametro di valutazione di secondo livello, cioè utile a verificare un'illegittimità data dalla mancanza del presupposto d'urgenza (nel caso del decreto legge eterogeneo) o derivante da un uso improprio del potere legislativo di conversione (nel caso degli emendamenti eterogenei).

Tuttavia, l'indirizzo tracciato dalle sentenze 171/2007, 22/2012 e 32/2014 riconosce una tale valenza all'omogeneità da ingenerare la sensazione che sia successo qualcosa di più: riguardo al decreto, la sua palese mancanza sta uscendo dal novero delle figure sintomatiche della carenza del presupposto, per divenire un autonomo difetto del decreto; riferita all'emendamento, la sua palese assenza, sembra qualcosa che va oltre l'indice di sviamento del potere legislativo. La riforma costituzionale in corso raccoglie questa spinta

²⁶ Sia chiaro che più che un'insana abitudine, questa va censurata come prassi illegittima. Ma decreti siffatti esistono; non sono caduti in sede di conversione e succede che la Consulta sia chiamata a valutarli non sotto il profilo della loro originaria legittimità – altrimenti non avrebbero scampo –, ma a seguito dell'impugnazione di singole norme adottate in sede di conversione.

²⁷ Con l'ord. 34/2013 viene dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità relativa all'art. 11-*quater*⁴, del DL 203/2005 introdotto dalla legge di conversione 248/2005.

²⁸ Sent. 32/2014, al § 4.1 delle considerazioni in diritto.

verso l'alto che la Consulta, certamente, non può da sola sostenere, collocando l'omogeneità fra i requisiti della decretazione d'urgenza (decreto e legge).

Nonostante l'ampio consenso della dottrina per il contrasto all'abuso di decretazione anche a mezzo del ritrovato parametro dell'omogeneità, e nonostante le istruzioni per l'uso che affiorano nella giurisprudenza, il consenso si assottiglia quando, dal 2012, la Corte dirige la sua attenzione all'abuso della legge di conversione, utilizzando analoghi argomenti per contenere il potere emendativo. La dottrina resta divisa tanto sulla configurabilità di limiti al potere di emendamento in generale, che sul limite dell'omogeneità in particolare²⁹.

Il contenimento della fase parlamentare della decretazione solleva, ad alcuni, forti perplessità.

1.5. Brusco cambio di rotta o morbida curva della giurisprudenza?

Per alcuni quello del 2012 è stato un brusco cambio di rotta: dal riconoscimento della pienezza della funzione legislativa, una volta tornata in capo al legittimo titolare, al disconoscimento della stessa attraverso l'introduzione giurisprudenziale di limiti non pacificamente riconducibili all'art. 77 Cost., ma frutto, piuttosto, di una forzatura creativa.

La stessa *ratio* dell'art. 77 Cost. parrebbe ribaltarsi: da norma limitativa del potere normativo del Governo, a norma limitativa del potere di conversione del Parlamento.

Per altri, invece, si è assistito solo ad un affinamento del sindacato sulla decretazione d'urgenza senza soluzione di continuità con la precedente linea interpretativa; una curvatura evolutiva della giurisprudenza che inizia con le sentenze del 2007-2008³⁰.

Se è con la sent. 22/2012, che la legge di conversione viene limpidamente indicata come una legge di natura 'atipica' e funzionalizzata, un primo indizio del cambiamento lo troviamo già nella sent. 171/2007 quando la Corte evidenzia le peculiarità del percorso parlamentare cui è vincolata la conversione. Tuttavia, in quella più datata pronuncia, la particolarità del procedimento è al servizio della negazione di ogni efficacia sanante della

²⁹ I più recenti scritti consentono di annoverare fra i contrari: P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014: l'autore auspica all'omogeneità un "futuro retrospettivo", nel senso di un suo ritorno all'ambito che le aveva attribuito il legislatore ordinario, quello del decreto, ritenendo che l'estensione alla legge di conversione «assicuri un privilegio alla fonte governativa e, per conseguenza, uno sbilanciamento [...] tutto a favore del Governo normatore»; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, AIC, n° 4/2012, pubblicazione del 08/01/2012, G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014*, cit.

Fra i favorevoli: G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014: l'autore, commentando la sent. 32/2014 ritiene che il limite dell'omogeneità al potere emendativo sia finalizzato a «difendere l'operatività e il prestigio del Parlamento, indicando che il modo normale per arrivare al varo di leggi di sistema non è certo quello dell'emendamento a decreti legge riguardanti materie diverse»; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014 condivide il nuovo orientamento che permette di contrastare «una prassi troppo slabbrata»; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014, che è stato l'estensore dell'ordinanza con la quale è stata rimessa alla Corte la questione di costituzionalità conclusa con la sent. 32/2014; A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione*, cit., propende per l'introduzione di un'inemendabilità assoluta che costringerebbe il Governo all'adozione di decreti puntuali, unitari e circoscritti, lasciando al disegno di legge vero e proprio ogni testo perfettibile e da modificarsi; GIU. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza – Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014 a cui rimandiamo anche per la copiosa bibliografia citata alla nota 138.

³⁰ Il primo dei due orientamenti è quello difeso da G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge*, cit. A sostegno del secondo, descrivendo una correzione ed illimpimento a cui la sen. 22/2012 è giunta, rispetto alla più incerta giurisprudenza espressa dalle precedenti sent 171/2007 e 128/2008, è A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, cit.; dello stesso avviso anche A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, cit.; riconosce un cammino armonico, M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, AIC, n° 3/2012, pubblicazione del 17/07/2012.

legge di conversione rispetto ai vizi inficianti il decreto; non è ancora letto come argomento per limitare la legittima adozione di emendamenti.

La sent. 355/2010 ha invece una doppia valenza: lì dove esclude la legittimità di emendamenti non sorretti da necessità ed urgenza, è in continuità con quella giurisprudenza che tende a contenere il potere emendativo; lì dove, invece, aggancia questo limite ai soli emendamenti omogenei, svincolando la legittimità di quelli eterogenei da ogni ulteriore sindacato, segna una discontinuità rispetto all'evoluzione giurisprudenziale. L'indagine di legittimità degli emendamenti eterogenei viene tagliata come un ramo secco.

Il sentiero intrapreso, talvolta abbandonato per qualche passo, ma senza lasciarne la direzione, è percorso con più chiarezza nel 2012, quando la Corte approfondisce la natura atipica del procedimento legislativo di conversione e i conseguenti limiti alla sua capacità innovativa.

In conclusione più che un brusco cambio di rotta, si è assistito ad un procedere con alcune curvature ed incertezze, lungo una direzione nel complesso chiara e ... omogenea.

1.6. *Difetto di omogeneità: vizio sostanziale del decreto-legge e vizio procedurale della legge di conversione*

Altro fattore di perplessità è il diverso atteggiarsi della natura del vizio da mancanza di omogeneità nel decreto e nella legge di conversione. In entrambi i casi i vizi sono riconducibili alla violazione dell'art. 77 comma 2 Cost., ma nel decreto è indizio/prova di un vizio *sostanziale*; nella legge di conversione genera un vizio *procedurale* delle disposizioni, adottate con una procedura diversa da quella necessaria, prestata ad uno scopo diverso da quello a cui è costituzionalmente destinata. Vizio procedurale particolare, perché va accertato attraverso l'esame del contenuto sostanziale delle norme aggiunte e il successivo raffronto con oggetto e fine del DL a cui accedono.

Alla qualificazione del difetto di omogeneità come vizio formale, in quanto di procedura, potrebbe conseguire una minor attenzione circa la sua rilevanza o, meglio, circa la percezione della sua gravità; esiste una certa riluttanza a consentire la caducazione di una norma di cui non si censura il contenuto sostanziale, bensì le modalità della sua adozione. Ma siamo su di un piano *pre-giuridico*.

1.7. *Fondamento dogmatico dell'illegittimità dell'emendamento disomogeneo: uso improprio o carenza del potere legislativo?*

Alla ricerca di un fondamento dogmatico dell'illegittimità dell'emendamento disomogeneo, la Corte indica nella sent. 22/2012 «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»³¹. L'uso improprio del potere legislativo pare collegarsi ad una figura costruita dalla dogmatica amministrativista che è l'eccesso di potere; a lungo la dottrina costituzionalistica si è chiesta se potesse configurarsi o meno un eccesso di potere legislativo, senza arrivare ad un orientamento unitario o prevalente.

Il sopito dibattito torna in auge a seguito delle ultime pronunce della Corte che sembrano riferirsi ad un eccesso di potere sotto forma di sviamento del potere legislativo di conversione dalla sua causa tipica³².

³¹ Sent. 22/2012, al § 4.2 delle considerazioni in diritto.

³² È difficile parlare di eccesso di potere perché, a differenza dell'atto amministrativo, quello legislativo è libero nel fine, salvo il rispetto dei valori e principi costituzionali; esorbitare da questi, più che eccesso di potere, configura un'irragionevolezza o illogicità della scelta legislativa che urta con parametri costituzionali. Tuttavia non manca chi, autorevolmente, ne sostiene la configurabilità sia nell'atto di decretazione, che in quello di conversione; così R.

Degna di nota è anche l'opinione di chi ritiene che le norme estranee e oltremisura innovative introdotte dalla legge di conversione siano affette da «un vizio di incompetenza e d'irragionevolezza (o, meglio, dell'un vizio quale idoneo a risolversi nel secondo ed a rendersi palese per il tramite di questo)»³³.

Sussiste sicuramente una figura assimilabile all'eccesso di potere laddove nella Costituzione siano rappresentate vere e proprie riserve rinforzate dall'indicazione del fine che la stessa legge deve, o dovrebbe, perseguire; qui può certamente ravvisarsi quello sviamento dal fine, caratteristico dell'eccesso di potere³⁴.

Meno coerente pare la sent. 32/2014 dove la Corte va oltre *l'uso improprio*: «nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di *carezza di potere*»³⁵.

Argomentando la negazione dell'efficacia abrogativa, la Corte ha detto troppo e non sembra ci siano i presupposti perché abbandoni il più mite *cattivo uso* o *uso improprio* a favore della *carezza di potere*³⁶.

1.8. *La legge di conversione non è come le altre*

Si avvicina alla natura di legge meramente formale, che della legge ha la forza ma non il contenuto, derivando quest'ultimo da un atto eterodeterminato che il legislatore può prendere o lasciare. Ma di legge meramente formale non può propriamente parlarsi, se non in senso descrittivo: una potenzialità innovativa le è pur sempre riconosciuta, purché non sia del tutto estemporanea rispetto al contesto normativo in cui il *novum* viene inserito. Sugli stessi oggetti investiti dal decreto legge e, più ampiamente, in vista delle stesse

DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto legge*, in *Consulta online*, 2013, <http://www.giurcost.org/studi/dickmann.pdf> [ult. vis. 02/10/2014] pp. 3-4, indica come «vizio di eccesso di potere del legislatore governativo» quello in cui incorre il decreto e l'operato del Governo quando interviene in via d'urgenza piuttosto che attivare il procedimento legislativo rinforzato, come quello previsto dall'art. 133¹ Cost., ovvero quando, in via d'urgenza, pretende di introdurre una riforma organica e di sistema. Per un chiaro riferimento all'eccesso di potere legislativo, L. PALADIN, *Riv. Trib. Dir. Pubbl.* 1958, pp. 554-555 e G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., pp. 200-201. Per un esame dei precedenti in cui la Corte pare rifarsi all'eccesso di potere legislativo, si legga A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed eccesso di potere legislativo*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 3733-3734.

³³ In questi termini 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 [forocostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2013/0031_nota_237_2013_ruggeri.pdf [ult. vis. 02/06/2014].

Ritiene trattarsi di vizio di irragionevolezza A. LO SCALZO., *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta online*, 2014, <http://www.giurcost.org/decisioni/2013/0237s-13.html> [ult. vis. 02/10/2014]: la Corte sindacava la ragionevolezza del corretto uso della discrezionalità nella scelta dei procedimenti normativi messi a disposizione dalla Costituzione.

³⁴ Con la sent. 378/2005 la Corte costituzionale ha riconosciuto l'insindacabilità delle scelte di merito sottese ad una legge, se non quando queste si tramutino in vizio di incompetenza, in irragionevolezza o in arbitrio. Caso diverso quello in cui la Costituzione individui un fine specifico da perseguire e l'atto legislativo se ne discosti; si ricordi in proposito la sentenza n. 11/1960, quando la Corte ha ritenuto sindacabile il "fine di utilità generale" che deve caratterizzare una legge di esproprio ex art. 43 Cost.

³⁵ Così al § 5 delle considerazioni in diritto, corsivo aggiunto.

³⁶ Condivide questa lettura anche D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra gli interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it, focus-fonti del diritto* n.1/2014, pubblicazione del 11/7/14.

finalità, la *potestas legislativa* può dispiegare la sua forza innovativa, secondo ragionevolezza³⁷.

È piuttosto una legge vincolata nel fine: convertire o non convertire, seppur con gli aggiustamenti resi necessari dalla buona tecnica normativa o resi opportuni dal mutare delle circostanze o, ancora, dalla diversa valutazione dei fatti originari.

È proprio la mancata libertà nel fine che consente di ipotizzare nella teoria, e riscontrare nella pratica, uno sviamento nell'esercizio di quella funzione vincolata e, quindi, un uso improprio di quel potere.

L'art. 77 Cost. instaura - e pretende sia conservato - il nesso fra decreto legge e legge di conversione; nesso che si esprime nell'omogeneità della seconda al primo: «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 rispond[e] soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione 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»³⁸. È una legge funzionalizzata e specializzata che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore il cui oggetto deve tendenzialmente coincidere con quello del decreto, potendo ampliarsi solo entro i confini del contenuto-materia e dei fini di quest'ultimo.

Il decreto è per la legge di conversione una sorta di camicia di Nesso a cui questa non può sottrarsi.

È facile intuire cosa rende la conversione inidonea a lasciar spazio a norme di un certo tipo: il suo procedimento accelerato e urgente impone un sacrificio della dialettica e del contraddittorio che non può tollerarsi oltre il necessario³⁹.

Non solo le norme eterogenee, sulle quali si sta ragionando, ma anche quelle riconoscibili come norme ordinamentali o di riforma, devono sottrarsi a questa gestazione concitata così come ogni altra disciplina che si atteggi ad essere di ampio respiro, che per la sua natura intrinseca o per il contesto socio-politico che l'accompagna, necessita di una più ponderata e lenta formazione.

1.9. *L'omogeneità è un vincolo più stringente per il Parlamento che per il Governo; le critiche della dottrina*

Nonostante l'identità terminologica, l'omogeneità richiesta alla legge di conversione ha un contenuto affatto diverso da quello dell'omogeneità necessaria al decreto.

³⁷ Osserva come sarebbe impensabile negare la legislatore di includere ad esempio casi analoghi a quelli investiti dal decreto legge rimasti fuori dalla sua disciplina, con ciò correggendo una violazione del principio di uguaglianza, M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit.

Respinge un'inemendabilità assoluta anche N. LUPO, *Decreti-legge "omnibus"*, cit.

³⁸ Così la sent. 22/2012, al § 4.2 delle considerazioni in diritto. Conformi le successive pronunce: s. 237/2013, o. 34/2013, s. 32/2014.

³⁹ Parte della dottrina, tuttavia, dissente dal ritenere che le peculiarità previste dalla Costituzione facciano del procedimento di conversione un procedimento tipizzato, a ciò non bastando l'immediata convocazione delle Camere e il termine massimo di durata del procedimento. D'altro canto gli altri elementi di specialità del procedimento su cui la Consulta si sofferma nelle sue sentenze 22/2012 e 32/2014, sono tutti imposti dai regolamenti parlamentari; così G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, cit.

Contrario, fra gli altri, N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, G. D'ELIA – G. TIBERI – M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, 2012, pp. 419-458, che esclude con fermezza che possa considerarsi un procedimento legislativo ordinario.

Ambedue sono concetti che si colgono *per relationem*, imponendo il raffronto fra almeno due elementi uno dei quali ritenuto prevalente; a quest'ultimo deve adeguarsi il subalterno.

Tuttavia diverso è il loro contenuto, la loro funzione, il loro operare.

Il Governo, nel fare la scelta del materiale normativo centrale a cui rimanere coerente, compie una valutazione libera o meglio vincolata dal nesso eziologico con il caso urgente; nell'aggiungere ulteriori disposizioni dovrà attenersi al vincolo della loro omogeneità rispetto alle prime, ritenute prevalenti.

Il Parlamento si trova di fronte ad una scelta di prevalenza già compiuta; l'omogeneità che vincola la sua potestà è più limitante, è di secondo livello, è gregaria rispetto a quella dell'Esecutivo. La conversione deve muoversi in un recinto normativo già determinato dal decreto-legge.

L'omogeneità riferita alla legge di conversione va a limitare la potestà legislativa che potrebbe altrimenti disarticolare o stravolgere la scelta governativa. L'ago della bilancia si flette, in apparenza, verso il Governo.

La necessaria omogeneità è per il Governo un limite riferito ad un *atto*, non al *potere*: non impedisce l'adozione di più atti ciascuno omogeneo al suo interno; quel che non può farsi è unire il tutto in un solo decreto, ben potendo frazionare l'esercizio del potere di decretazione in più atti.

La necessaria omogeneità è per il Parlamento un limite al suo *potere* legislativo di conversione e non semplicemente un limite all'*atto*.

La critica, dura, alla limitazione dell'emendabilità si arricchisce di ulteriori e pregevoli argomenti⁴⁰. Sul piano giuridico non si ritiene affatto che i limiti al potere emendativo siano riconducibili ad una disposizione costituzionale, in particolare all'art. 77: i lavori preparatori non consentono di affermare che questa sia la *ratio* della norma. Mancanza di copertura costituzionale che è confermata dalla dottrina e dalla prassi applicativa consolidate in quasi 60 anni. Anzi, i nuovi orientamenti ribalterebbero ingiustificatamente il dettato costituzionale: il nesso cronologico che lega i due atti (il decreto precede la legge) viene fatto coincidere con il nesso valoriale (il decreto può più della legge, che lo presuppone); ciò che viene prima diventa ciò che vale di più, che può di più.

Molteplici i corollari di questa inversione: il destinatario della norma costituzionale diviene il Parlamento e non il Governo; oggetto della norma è la limitazione del potere di convertire, piuttosto che del potere di decretare. Il potere legislativo si trova vincolato alle scelte governative quanto all'oggetto e al fine perseguito, potendo esprimersi soltanto in merito alle misure concretamente adottate, ma sempre entro i confini di oggetto e fine unilateralmente tracciati: una legge ad efficacia attiva depotenziata che potrebbe meno di qualsiasi altra legge ordinaria, ma addirittura meno del decreto stesso, ponendosi ad un gradino più in basso nel sistema gerarchico delle fonti.

Sul piano della cultura costituzionale, la citata dottrina parte dall'analisi del substrato storico-politico in cui è nata la disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza: l'esperienza del fascismo e il bisogno di scongiurare il ripetersi di simili disastri sociali, politici, giuridici e umani, hanno portato a riconoscere la massima centralità al Parlamento come organo rappresentativo principale e titolare in via esclusiva del potere legislativo; il Governo, al contrario, è privo della possibilità di sostituirsi a quello, se non nei limiti in cui sia veramente indispensabile, vale a dire inevitabile.

⁴⁰ Il riferimento è alla posizione espressa da G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge*, cit. e G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014*, cit. Posizione ribadita nel seminario del 27/06/2014 presso la facoltà di Giurisprudenza di Perugia intitolato "La riforma dei regolamenti parlamentari e il problema della decretazione d'urgenza", a cui ho avuto il piacere e la fortuna di assistere. Pur non aderendo alle conclusioni, se non riguardo ad alcuni aspetti, le critiche svolte dall'Autore sono state fonte di riflessione e *rovello*, sia per la loro chiarezza, che per la ricchezza delle argomentazioni, nonché per il pregio della loro esposizione.

Ebbene, la recente giurisprudenza esprimerebbe una sostituzione di quella originaria, con altra e diversa cultura costituzionale; sostituzione che si coglie, più in generale, nello «spingere le istituzioni, le procedure, le mediazioni parlamentari ai margini dello Stato, intesa come *machina legislatoria*»⁴¹.

Queste le perplessità sollevate di fronte ad un Parlamento che sembra venir compresso e svilito nel suo ruolo istituzionale; freme il legittimo timore che il nostro ordinamento costituzionale stia mutando verso un perdita di centralità del Parlamento e un disequilibrio di poteri a favore del Governo.

E tuttavia, a ben vedere, il rafforzamento della potestà parlamentare è perseguito con maggior vigore, piuttosto che venire accantonato a favore del decisionismo dell'Esecutivo.

La stessa omogeneità imposta al decreto legge va a salvaguardare il successivo intervento delle camere e su questo non v'è dubbio: se il decreto è puntuale ed omogeneo i 60 giorni a disposizione sono più che sufficienti per l'esame successivo. Pretendere l'omogeneità nell'atto del Governo è espressione di un *favor* verso il Parlamento.

Ancora, sul piano giuridico, la riconduzione all'art. 77 Cost. del nesso funzionale fra decreto e legge, con conseguente tendenziale aderenza della seconda al primo, è convincentemente argomentato dalla Consulta alle cui parole non v'è nulla da aggiungere. L'ancoraggio del ragionamento da un lato alla volontà storica del legislatore costituzionale – calato nella realtà sociale politica istituzionale del dopoguerra – e dall'altro alla prassi applicativa e all'interpretazione dogmatica dottrinale sviluppatasi per decenni, non può impedire alla Costituzione di restare vivente ed evolversi di conseguenza. Senza con questo cadere nel *costruttivismo interpretativo*⁴², cioè nella forzatura del diritto costituzionale affinché fornisca agganci ad interpretazioni che finiscono per rispecchiare la norma voluta, più che la norma esistente, il dover essere normativo più che l'essere normativo⁴³.

Quanto al criterio ordinatorio del sistema delle fonti, non va dimenticato che, a quello classico e talvolta inadeguato, della gerarchia, si è andato intrecciando quello della competenza, prima in posizione derogatoria e poi concorrente⁴⁴.

Se per sistema si intende un complesso di elementi interconnessi tra loro tramite reciproche relazioni, che si comporta come un tutt'uno secondo proprie regole generali, quello delle fonti, come oggi lo conosciamo, si è allontanato dal suo paradigma di sistema chiuso e piramidale, fortemente unificato *in apicibus*, come descritto dalla dogmatica classica.

Più simile ad un arcipelago che ad una piramide, l'insieme si è arricchito di fonti *extra ordinem* in grado di scardinare tanto la chiusura, quanto la gerarchia tradizionale; si assiste ad un progressivo sfrangiamento sia dei tipi normativi che della loro gradazione⁴⁵.

Così, non è difficile riconoscere una competenza del Governo in materia di interventi d'urgenza, se non esclusiva, quanto meno predominante sia per le caratteristiche del suo funzionamento, che lo rendono particolarmente rapido e quindi efficace, che per quella responsabilità sotto cui opera ai sensi dell'art. 77 Cost⁴⁶.

⁴¹ G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014*, cit.

⁴² Così stigmatizzato dalla Corte costituzionale nella sent. 313/2003 a proposito di una legge regionale.

⁴³ «Il meglio è nemico del bene», osserva in proposito B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, cit., invitando ciascuno a riconoscere il proprio *best* istituzionale come aspirazione da condividere e non come chiave di lettura forzata del diritto esistente.

⁴⁴ In questo senso anche R. BIN, *L'interpretazione conforme, due o tre cose che so di lei*, AIC, n° 1/2015, pubblicazione del 09/01/2014

⁴⁵ Di *sfrangiamento* parla di F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.

⁴⁶ Sebbene la responsabilità del Governo sia un 'mito', si basa su una storia vera: almeno teoricamente è configurabile. Pari responsabilità non potrebbe invocarsi neanche teoricamente in capo alle Camere o ai singoli parlamentari.

Neanche l'omogeneità degli emendamenti si presenta come una limitazione al potere legislativo; tanto più questo è vero se, guardando alla realtà, si tiene a mente che l'iniziativa nella proposizione degli emendamenti ora 'proibiti' è per lo più del Governo, molti assumono la veste del *maxi*-emendamento, spesso sono accompagnati dal voto di fiducia e, dunque, limitarne la proponibilità significa, di fatto, contenere l'azione governativa di ammanettamento e favorire, ancora, un più agevole controllo parlamentare.

La possibilità delle Camere di adottare norme del tutto estranee non viene preclusa, ma semplicemente reindirizzata verso l'esercizio del potere legislativo ordinario; in tal senso non si riscontra un *limite al potere* legislativo, bensì un *limite all'atto* di conversione.

Non una limitazione dell'attività parlamentare, ma un presidio della funzione legislativa, affinché si esprima con il più ampio respiro come è proprio del rito ordinario e con il dispiegamento dei meccanismi di garanzia posti a tutela delle minoranze.

Il «rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma Cost. [è] di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa»⁴⁷.

Passando gradatamente all'altro piano, quello relativo alla cultura costituzionale, per tutti i motivi già esposti non riteniamo che si stia compiendo una riforma peggiorativa della posizione del legislativo rispetto a quella dell'Esecutivo; siamo piuttosto in presenza di una maggior tutela della prima e del suo operare secondo le migliori regole procedurali tipiche del procedimento ordinario, piuttosto che quelle accelerate e speciali della conversione. Vi è un recupero della rappresentatività del Parlamento, piuttosto che una sua ulteriore frustrazione.

Più in generale uno strumento che viene utilizzato in determinate circostanze e che consente di raggiungere un certo obiettivo, è possibile che, mutate le circostanze ma non l'obiettivo, diventi inadeguato e, anzi, possa portare risultati opposti a quelli prefissato. Sembra sia questo che si rischia in materia di decretazione d'urgenza: se l'obiettivo, ora come allora, è conservare la centralità del Parlamento perché questo risponde alla nostra forma governo e di stato, lo strumento non è limitare la potestà governativa nell'adozione del decreto ed espandere la potestà legislativa nel convertire, ma limitare la prima in modo che si esprima in maniera puntuale e contenere la seconda ad uno stretto controllo di quella, senza divagazioni da altri condotte; allo stesso tempo rendere il procedimento legislativo ordinario il più snello possibile⁴⁸.

Quello che è veramente cambiato dagli anni '50 ad oggi è il valore assunto dall'elemento della **rapidità** nella qualità della produzione normativa: vale a dire che il più delle volte una norma, perché sia una 'buona' norma, dev'essere innanzitutto adottata rapidamente. Qualità intrinseca al decreto legge che lo rende irresistibile ai legislatori latamente intesi

⁴⁷ Sent. 32/2014, al § 4.4 delle considerazioni in diritto.

⁴⁸ Una digressione personale: anni fa rimasi stupita nell'apprendere che i movimenti femministi dell'India si stavano battendo perché si vietasse l'aborto, muovendosi in direzione opposta ai movimenti femministi occidentali; la qual cosa mi si chiarì solo dopo aver riflettuto sul fatto che in India l'aborto è praticato soprattutto su gestanti di feti femminili, spesso costrette all'interruzione della gravidanza. L'obiettivo di tutela della donna è lo stesso nei due movimenti, ma lo strumento è antitetico; a mutare sono le circostanze culturali-sociali in cui i movimenti si muovono.

Una visione e un giudizio che si relativizzano al mutare della realtà sono il presupposto di quell'agire della politica (e anche della politica normativa) che segue l'*etica della responsabilità*, piuttosto che l'*etica dei principî*. C'è un *giusto-in-senso-assoluto* che ispira l'etica dei principî, e un *giusto-tenuto-conto-delle-conseguenze* che guida chi tiene conto di quelle circostanze che potrebbero fare della *scelta-giusta-in-assoluto* quella peggiore e che aggrava lo stato dei fatti. Si richiama a MAX WEBER, *La politica come professione* del 1919, F. PICCOLO, *Il desiderio di essere come tutti*, Einaudi, 2013.

Il collegamento con il fenomeno della globalizzazione è immediato: la produzione normativa interna allo Stato è direttamente condizionata da altri Stati e da organismi *extra-nazionali*, non solo per quel che riguarda le scelte più strettamente tecnico/economiche, ma anche quelle istituzionali/costituzionali, come stiamo toccando con mano nella corsa alle riforme che 'ci chiede l'Europa' (*leitmotiv* del nuovo millennio). Il decreto legge, spesso, non è frutto di una libera determinazione del Consiglio dei Ministri, ma ha un contenuto che ricalca impegni assunti in sedi sovranazionali con organismi quali l'Ue, la Banca Centrale Europea, il Fondo Monetario internazionale, portatori di interessi esterni rispetto all'indirizzo politico nazionale e convitati di pietra nelle nostre istituzioni. Si presta a verticalizzare l'ingresso delle decisioni e degli atti sovranazionali veicolandoli rapidissimamente all'interno dell'ordinamento nazionale.

Tentare di contenere l'intero procedimento di decretazione (decreto e conversione) entro i limiti dello stretto necessario, significa far sì che l'esigenza di rapidità produca il minor danno possibile: vi si rinunci ogni qual volta sia percorribile la normale dialettica legislativa, senza mortificarla. Permettere una confusione fra i due procedimenti, cioè consentire che attraverso gli emendamenti si introducano norme che non rispondono a quella necessità, significa sacrificare il potere legislativo oltre il necessario.

2. *Effetti dei nuovi limiti sulla recente decretazione d'urgenza. In particolare il DL 90/2014*

Nel valutare l'effetto dei nuovi orientamenti della Consulta sulla decretazione d'urgenza, in particolare sui più recenti decreti è indispensabile premettere che l'aver disegnato un profilo giuridico più rigido sarebbe stato avvertito come un vincolo blando per Governo e Parlamento, se non fosse stato accompagnato da una continua opera di monito e monitoraggio da parte degli organi costituzionali coinvolti; il riferimento è, in particolare, all'attenzione sempre vigile della Presidenza della Repubblica da un lato, e ai frequenti richiami della Presidenza delle Camere, dall'altro⁴⁹. Né si può ignorare la soglia di sopportazione della società civile. Certo è che il Governo non può proseguire con disinvoltura, sebbene l'inserimento di decreti legge negli annunci programmatici continui ad imperversare⁵⁰; il che genera una contraddizione insanabile tra necessità ed urgenza e previsione anticipata di decreti da adottarsi dopo mesi addirittura⁵¹.

Primo aspetto da verificare è la **quantità di decreti-legge** nei primi 9 mesi di governo: su un totale di 105 provvedimenti governativi, 22 sono stati decreti legge (21%) e 47 sono stati i disegni di legge (45%); residuano 36 decreti legislativi (34%). Negli stessi mesi dell'anno 2013 (governi Monti e Letta) i decreti legge furono 19; nello stesso periodo

⁴⁹ Il Presidente Napolitano non perde occasione per ricordare la necessità di un passo indietro nell'uso della decretazione d'urgenza; da ultimo nella cerimonia dello scambio di auguri di Natale del 16/12/14 esprime la speranza che attraverso le riforme in corso si abbia «il recupero dell'agibilità e della linearità perduta del processo legislativo, da anni degradatosi qualitativamente e degenerato fuori di ogni correttezza costituzionale. Mi riferisco ovviamente all'abuso della decretazione d'urgenza, al ricorso – per la conversione dei decreti – a voti di fiducia su abnormi *maxi-emendamenti*, e anche al fenomeno di ostruzionismi ambigualmente rivolti a compromessi lesivi della chiarezza delle norme e della coerenza dei testi di legge che ne risultano».

Più sensibile all'abuso di decretazione è la Camera dei deputati, la cui presidente in carica, on. Boldrini, ad ottobre 2014 ha inviato una lettera alla Presidente del Consiglio invitando il Governo ad auto-limitarsi.

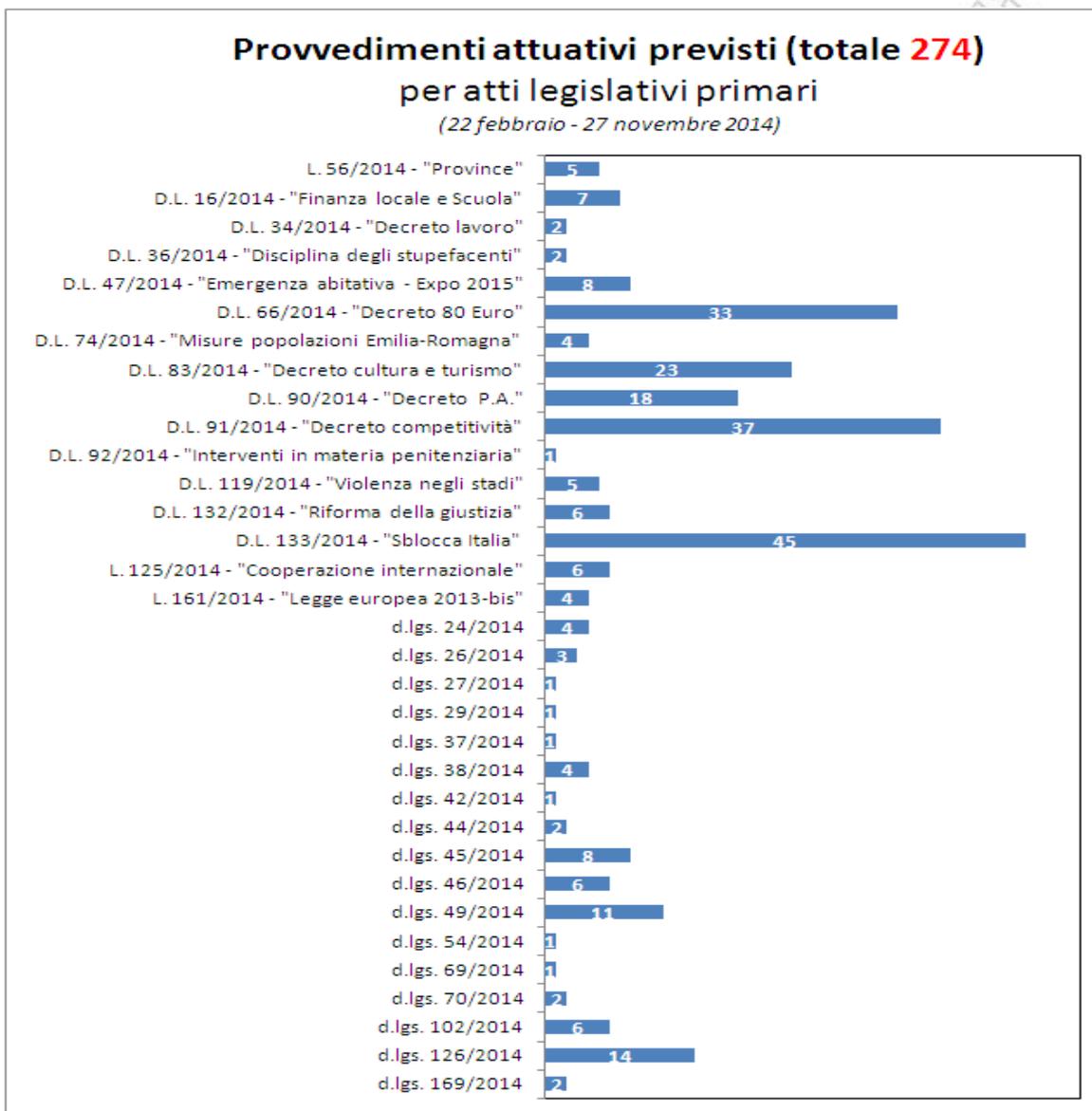
⁵⁰ Il Presidente del Consiglio Renzi difende l'uso del decreto legge fatto da questo Governo attribuendogli il merito di un «*self restraint*» e riconoscendo, d'altro canto, che «il decreto legge rappresenta talvolta l'unico strumento di cui il governo dispone per intervenire con tempestività su temi caratterizzati dai requisiti della necessità ed urgenza, che sono tanto più frequenti nel contesto dell'attuale contingenza economico-finanziaria»; così nella lettera del 23 ottobre 2014 in risposta a quella della Presidente Boldrini di cui alla nota precedente.

⁵¹ Il riferimento è agli annunci informali del Governo riguardo ad esempio: il decreto per le pmi, quello sulla scuola in programma per febbraio, quello sui nuovi divieti di fumo.

del 2012 furono 26 (governo Monti), dunque il dato non mostra un significativo scostamento⁵².

2.1 A proposito dell'immediatezza: diminuiscono i decreti attuativi

Più significativa è l'osservazione circa la **quantità di decreti attuativi** necessari perché la normativa decretizia trovi effettiva applicazione.



Nel complesso il numero degli emanandi provvedimenti amministrativi è diminuito rispetto ai periodi precedenti e tuttavia ci sono ancora DL che ne richiedono fino a 45 (DL 133/2014 "sblocca Italia") o comunque più di 30 (DL 66/2014 "decreto 80 euro" e 91/2014 "decreto competitività").

Nel 2012 abbiamo fatto esperienza di DL da 73 decreti attuativi (DL 83/2012 "decreto sviluppo II"), da 87 decreti attuativi (DL 95/2012 "spending review II").

Nel 2013 ci sono stati casi da 76 decreti (DL 69/2013 "decreto del fare") .

⁵² Le informazioni riportate sono quelle indicate in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo aggiornato al 27/11/2014, cit.. Stessa fonte ha l'istogramma sui provvedimenti attuativi.

Il *record* di ritardata attuazione spetta al DL n. 5 del 9/2/2012 che, in materia di edilizia, ha previsto la semplificazione del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità: a distanza di circa due anni non sono ancora stati emanati i decreti ministeriali che dettano le misure da adottare. Stessa sorte, in materia di ambiente, per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici e per l'installazione di fonti energetiche alternative previsti dal DL 63 del 4/6/2013: dopo un anno e mezzo non v'è traccia del decreto ministeriale che indichi i metodi di calcolo.

Speriamo altrettanto non accada a quelle disposizioni del DL 133/2014 ("sblocca Italia") che per taluni decreti attuativi non prevedono neanche un termine massimo entro cui disporli, come nel caso del Dpcm necessario per l'attuazione della norma a favore degli investimenti per la creazione dei 'condhotel'⁵³. Tanto più questi ritardi suscitano preoccupazione, ove riguardino interventi necessitati ed urgenti in materia di edilizia, settore da molti ritenuto il volano della ripresa economica⁵⁴.

Tutto ciò vale a dire che l'immediatezza di cui il DL dovrebbe essere dotato, a rischio altrimenti di tradire una manifesta mancanza di urgenza e quindi l'illegittimità, è un'esigenza di cui si è tenuto conto, ma in misura ancora troppo moderata.

Il DL ideale dovrebbe essere auto-applicativo o necessitare di pochi e semplici passaggi successivi.

È apprezzabile tuttavia il lavoro compiuto fino ad oggi, tanto per smaltire l'arretrato di atti secondari dei 3 anni precedenti, quanto nel cercare di limitare la necessità che se ne vadano adottati di ulteriori.

2.2 A proposito dell'omogeneità: spaccettamento delle iniziative governative in più decreti-legge (DL 90 e 91 del 2014)

Il cd. spaccettamento consiste in due distinti accadimenti resi evidenti da alcuni casi intervenuti negli ultimi mesi.

In ottemperanza al vincolo di **omogeneità** del decreto legge quanto a fine e/o a contenuto, abbiamo assistito alla **scissione in più decreti-legge** di un intervento che il Governo aveva ideato come unitario. È quanto accaduto con la delibera del Cdm del 13 giugno 2014 con cui si voleva presentare un decreto *omnibus* inizialmente denominato "semplificazione e crescita" e che, su invito del Presidente Napolitano, è stato scisso in due decreti legge: il DL 90/2014 ("decreto P.A.") e il DL 91/2014 ("decreto competitività") entrambi del 24 giugno 2014; sono trascorsi ben 11 giorni fra la delibera e l'emanazione, durante i quali il Governo ha dovuto rimangiarsi il testo originario per scomporlo in almeno due atti derivati.

Dalla gestazione di un decreto '*super-omnibus*' è nata una coppia: un decreto ancora 'molto *omnibus*' (il titolo del DL 91/2014 è illuminante: "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"); e un altro 'abbastanza *omnibus*' il cui contenuto è plurimo, ma non manifestamente eterogeneo riguardo al fine perseguito (il DL 90/2014 è intitolato "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari")⁵⁵.

⁵³ Previsti dall'art. 31 del DL 133/2014.

⁵⁴ Per una carrellata sugli attesi provvedimenti secondari in materia di edilizia si rimanda all'articolo di R. LUNGARELLA, *Immobili, 12 decreti in ritardo*, in: *Il sole 24 ore*, 22 dicembre 2014.

⁵⁵ Per un'analisi circa il grado di omogeneità della decretazione nella XVI e XVII legislatura, si rimanda a G. FONTANA – A. IANNUZZI, *Nota di lettura normativa. I decreti-legge nell'esperienza della XVI e XVII legislatura*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.

2.3 A proposito della congruità: spaccettamento in decreto-legge e disegno di legge (il cd. Jobs act e la riforma della P.A.)

In secondo luogo, in ottemperanza al limite di **incongruità** che impedisce al decreto di occuparsi di riforme e normative ordinamentali, si è rinunciato all'adozione unitaria del progetto normativo per scinderne il contenuto in due atti: **un decreto legge e un disegno di legge**; il primo che veicola i soli interventi improcrastinabili e puntuali, il secondo che contenga una disciplina organica da sottoporre al dibattito parlamentare.

Tanto è accaduto per la riforma del lavoro detta "*Jobs act*", espressione inglese che svela la concertazione sovranazionale sottesa alla sua nascita⁵⁶, con cui si fa riferimento al DL n. 34 del 20/03/14 ("Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese") e al disegno di legge AS 1428 presentato in Senato il 3/4/2014, poi divenuto legge n. 183/2014. Le date sono importanti. Il primo tenta un intervento immediato sul mercato del lavoro aumentandone la flessibilità interna, sia in entrata che in uscita. Il secondo si propone di ridisegnare le tipologie contrattuali del lavoro subordinato, riordinare la disciplina degli ammortizzatori sociali, introdurre nuovi servizi per il lavoro, semplificare le procedure per costituire e gestire i rapporti di lavoro, tutelare più ampiamente la maternità. L'uno è a contenuto specifico e puntuale, l'altro è di carattere generale e vuole passare per i vari snodi che influenzano il mercato del lavoro con un'aspirazione riformatrice di lunga durata che deve necessariamente svilupparsi attraverso il confronto fra le diverse parti politiche e sociali.

La logica è la stessa seguita in materia di riforma della P.A.: da un lato il DL 90 del 24/07/2014 con le misure più urgenti che, in verità, non investono solo la P.A. ma anche altri settori come il processo civile e amministrativo, e dall'altro la presentazione di un disegno di legge di riforma organica AS 1577 arrivato in Senato il 23/07/2014, con il compito di ridisegnare anche il pubblico impiego, sottratto alla disciplina diretta dei decreti legislativi del cd. *Jobs Act*⁵⁷.

Allo stesso modo è apprezzabile – sotto il profilo giuridico - il fatto che la riforma della prescrizione dei reati, delicatissimo tema, sia sottratta ad un intervento normativo del Governo per essere riservato al procedimento legislativo ordinario, certamente dandovi massima priorità. Più in generale si è preferito sottrarre la cd. "legge anticorruzione" alla decretazione d'urgenza, riservandola al procedimento legislativo parlamentare⁵⁸.

Queste modalità dell'Esecutivo sembrano aderire perfettamente alla posizione della Consulta circa i diversi ruoli che le due fonti rivestono quando si tratta di intervenire in una materia articolata e complessa; si tratta di un rapporto fra fonti disciplinato sulla base del criterio della competenza piuttosto che su quello della gerarchia. Nella sent. 220/2013 la Consulta applica alla materia degli enti locali questo criterio di riparto, ma come espressione di un principio generale: «ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della

⁵⁶ Non è un caso che gli ultimi grossi interventi portino nomi inglesi sebbene la traduzione italiana sia altrettanto sintetica (*spending review* – revisione della spesa).

⁵⁷ Assegnato il 5 Agosto 2014 alla I Commissione in sede referente.

⁵⁸ Il tema, sempre alla ribalta, si è infuocato a novembre 2014 a seguito dell'annullamento in Cassazione della condanna pronunciata in appello nel processo Eternit, per prescrizione del reato.

Il caso cd. "Mafia capitale" ha fatto esplodere l'indignazione pretendendo da più parti un intervento immediato. A seguito di alcune dichiarazioni fatte a caldo dalla Presidenza del Consiglio, gli operatori del diritto si attendevano un decreto legge che intervenisse in poche ore sia a riformare la prescrizione, allungandone i tempi e modificandone le regole della sospensione del suo decorso, che ad introdurre nuove misure anti-corruzione. Attese deluse dall'annuncio della presentazione di un disegno di legge ancora non formalizzato fino ai giorni del presente scritto: il Cdm ha solo adottato una delibera il 12/12/2014, prodromica alla redazione di un disegno di legge che conterrà "modifiche alla legge penale sostanziale e processuale per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo"; si attende invece una riforma organica della prescrizione.

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'».

Fin qui gli esempi indicati si inquadrano in casi di positivo adeguamento dell'attività di governo ai nuovi confini della decretazione; sia ben inteso che la valutazione si arresta al profilo giuridico e non si estende alle valutazioni politiche e di merito che probabilmente sono state prevalenti nelle scelte compiute e che talvolta possono aver sconsigliato l'adozione di un decreto legge per cristallizzare troppo l'indirizzo politico perseguito⁵⁹. Sebbene l'esito non sia stato sempre apprezzabile, come nel caso dello spacchettamento dell'iniziativa governativa in due decreti rimasti pur sempre 'omnibus' (DL 90 e DL 91 del 2014), si coglie un atteggiamento di maggior attenzione quanto meno negli sforzi di avvicinarsi alle indicazioni della Corte Costituzionale. L'*exusatio manifesta* del Governo sui *mass media* è sintomo, quanto meno, che la necessaria svolta rispetto agli abusi dei decenni precedenti, non può essere ulteriormente tardata o addirittura elusa.

2.4. *Casi di mala decretazione; inevitabili?*

Almeno in egual misura, tuttavia, troviamo casi in cui difficilmente i precetti pretori e costituzionali possono dirsi osservati.

Così, il DL 132/2014 "Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile".

Se da un lato nulla può eccepirsi sotto il profilo della omogeneità oggettiva e finalistica, molti dubbi è lecito sollevare sotto il profilo della congruità costituzionale dello strumento prescelto. Il provvedimento introduce innovazioni quali: l'arbitrato, la conciliazione extragiudiziale con l'assistenza degli avvocati, la negoziazione assistita nelle cause di separazione e divorzio, altre semplificazioni nel procedimento di separazione e divorzio, la modifica del regime di compensazione delle spese, il passaggio d'ufficio dal rito ordinario a quello sommario previo contraddittorio, la sospensione feriale dei procedimenti, l'incremento dell'interesse moratorio in pendenza di lite, vari interventi sul procedimento esecutivo (automatizzazione dei registri informatici, modifica della competenza territoriale del giudice dell'esecuzione, modalità di ricerca dei beni da pignorare ed altre innovazioni, chiusura anticipata del processo esecutivo ed altre novità).

Siamo di fronte ad un intervento di riforma del processo civile, piuttosto che all'adozione di singole misure contingibili ed urgenti. Se si aggiunge che il tema del procedimento di separazione e divorzio da sempre è uno dei più delicati nel nostro paese, è facile concludere che una riforma di tal fatta mal si presti ad essere affidata al decisionismo governativo. Una disciplina di carattere generale e di estrema delicatezza politica non poteva adottarsi per decreto-legge.

È irresistibile dare piena adesione alla scelta di merito volta ad alleggerire sotto il profilo procedurale, la separazione e il divorzio in un ordinamento in cui, per alcuni temi, l'evoluzione della normativa non va di pari passo con il cambiamento del comune sentire, ma si scontra con retaggi culturali e resistenze politiche-ideologiche che fanno del nostro

⁵⁹ Il DL è un tipico atto di espressione dell'indirizzo politico del Governo, mentre la responsabilità di una scelta legislativa si diluisce fra i vari organi istituzionali; da più parti il Governo Renzi è stato accusato di interventi troppo timidi in materia di giustizia rispetto ai quali si ritiene sia vincolato da accordi *sub-formali* con alcune forze politiche di posizioni diverse su temi quali la prescrizione dei reati, il falso in bilancio, ecc.

paese uno dei più arretrati in Europa⁶⁰. Il pensiero va alla disciplina sulla procreazione assistita, sulle unioni civili, sull'eutanasia. Ma è proprio per l'intensità delle divergenze su questi temi che gli auspicabili interventi normativi devono nascere dal più ampio confronto possibile. Questo sarebbe corretto giuridicamente e questo ci piacerebbe.

Si rifletta infine come si possa addirittura dubitare delle legittimità costituzionale del decreto legge in materia processuale, perché i principi del giusto processo dovrebbero avere la forza di impedire l'applicazione di nuove norme ai processi pendenti, con questo escludendo che vi sia lo spazio logico per l'applicazione a casi urgenti. L'"immediatezza" è ontologicamente esclusa⁶¹.

Similmente il DL 149/2013 adottato dal precedente governo Letta e recante l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti è intervenuto su di un tema che, più opportunamente, andava disciplinato dal legislatore ordinario.

Di particolare interesse, sotto il profilo della tenuta dei nuovi limiti giurisprudenziali, è il DL 90/2014 cd. "Decreto sulla P.A.", della cui genesi da spacchettamento si è già detto.

Nel campo del lavoro pubblico i fini perseguiti sono molteplici: il rinnovo generazionale, miglior gestione delle risorse umane, non disgiunti dall'imparzialità e buon andamento; immancabile il risparmio di spesa. Altro campo di intervento è quello dell'organizzazione della P.A. con scopi in parte coincidenti con quelli già indicati, cui si aggiunge, soverchiando gli altri, l'obiettivo della lotta alla corruzione⁶². Una parte del decreto, il capo III, contiene norme rette dal fine unitario di semplificare alcune procedure piuttosto farraginose ed inefficaci, operanti in ambiti diversi. Trovano spazio norme generali e di programma come quella riguardante l'adozione, futura, dell'agenda per la semplificazione; l'immediatezza ne risente. Infine, in materia di processo civile e amministrativo, vengono previsti una serie di aggiustamenti volti allo snellimento e alla rapida introduzione delle modalità telematiche.

La rapida carrellata dei contenuti e dei fini di questo atto di mole considerevole consente di cogliere appieno il carattere di decreto *omnibus* o, come piace ora dire, multisettoriale, sorretto da un fine unitario di tale ampia portata da non riuscire a conferire all'atto una reale omogeneità teleologica in grado di superare la disomogeneità contenutistica. Un giudizio positivo può darsi solo frazionando l'indagine a singole parti; ma dove lo *zoom* si allarghi (dai capi ai titoli, ad esempio) la visione omogenea diventa meno nitida fino a confondersi del tutto quando l'atto è visto nel suo insieme⁶³.

In verità il DL 90/2014 è scomponibile in più atti ciascuno omogeneo al suo interno o per la materia coinvolta o per il fine perseguito⁶⁴.

⁶⁰ Non trascurabile è anche l'alleggerimento del costo economico della procedura di non poco conto ai fini della sua accessibilità.

⁶¹ Queste le interessanti annotazioni di G. FINOCCHIARO, *Un intervento che rischia di mancare gli obiettivi*, in www.ilsole24ore.com del 07/11/2004.

⁶² Nota l'attribuzione di nuove funzioni all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) che diviene unico soggetto in cui si accorpano i compiti di vigilanza sulla correttezza delle procedure di affidamento delle opere pubbliche, con tutti i poteri necessari a controllare, prevenire e contrastare la corruzione; compiti in parte già della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici cui ne sono stati aggiunti altri e nuovi, quali il ricevimento di notizie e segnalazioni di illeciti, nonché l'irrogazione di sanzioni amministrative ai soggetti obbligati. Particolare attenzione è riservata al programma Expo 2015 e agli strumenti posti a salvaguardia della correttezza del suo svolgimento. Analoga lettura può darsi delle norme volte a potenziare la completezza e la diffusione delle *white lists*.

⁶³ È sufficiente prendere un paio di norme dall'uno e dall'altro titolo per cogliere la stessa precisione di mira di una mano che lanci in alto una manciata di breccino: la riduzione del diritto annuale delle camere di commercio (art. 28, nel titolo II) e le norme sul processo telematico (nel titolo IV); l'accesso ai servizi per gli invalidi (art. 25, nel titolo II) e il pensionamento obbligatorio dei dipendenti pubblici (nel titolo I).

⁶⁴ Ciascuno è tendenzialmente coincidente con un solo capo o, nei casi migliori, con un solo titolo. Uno riguarda il lavoro pubblico (titolo I, capo I), con il fine di accelerare il ricambio generazionale e rendere più efficiente e meno costosa la P.A. Un altro è volto efficientare strutture amministrative e giurisdizionali esistenti (titolo I, capo II). Un terzo intervento si colloca nell'ottica della semplificazione dell'agire amministrativo e delle procedure attraverso le

Quanto agli emendamenti in sede di conversione, per la maggior parte omogenei, sebbene rispetto ad un decreto eterogeneo.

Un cenno merita il parere che il Comitato per la legislazione ha rilasciato sul ddl di conversione del DL 90/2014 circa la sua omogeneità⁶⁵.

Generalmente le valutazioni circa atti di tale tipo sottolineano come sia inevitabile che l'omogeneità sfumi quando l'atto «reca un contenuto estremamente ampio e complesso [...] – come fisiologicamente accade per i provvedimenti che recano complessive operazioni di carattere finanziario – [interventi che] incidono su numerosi ambiti normativi, anche differenziati fra loro, con misure finalisticamente orientate ad affrontare diversi settori riconducibili alla competitività e alla giustizia sociale, con particolare riferimento al rilancio dell'economia, alla revisione della spesa pubblica e al pagamento dei debiti della pubblica amministrazione»⁶⁶. Come a dire che l'ambizione di un intervento diffuso sacrifica inevitabilmente l'omogeneità dei contenuti e dei fini.

Pur tuttavia, nel parere rilasciato a proposito del ddl di conversione del DL 90/2014 il Comitato è assai più mite: viene sottolineato come il ddl di conversione abbia «un contenuto ampio ed articolato, riconducibile ad ambiti di intervento del settore pubblico, quali la pubblica amministrazione e il settore della giustizia (principalmente civile, amministrativa e tributaria), o settori ad esso riconducibili (enti controllati, contratti pubblici ed eventi sottoposti a poteri di intervento pubblicistici), ambiti dei quali dà partitamente conto il preambolo»; e tuttavia nessuna censura di disomogeneità viene espressamente sollevata.

quali i soggetti privati vengono in contatto con la P.A. (titolo II, capo I). Il quarto, consiste nell'incentivazione della trasparenza e della correttezza delle procedure nei lavori pubblici è forse il più compiuto e articolato (titolo III, capo I e capo II). Infine troviamo l'intervento sul processo amministrativo e civile (titolo IV capo I e capo II) volto a velocizzare l'informatizzazione e renderne più rapida la conclusione.

⁶⁵ Il Comitato per la legislazione, istituito presso la Camera dei deputati nel 1997, nasce con il compito e l'aspettativa di contribuire ad un miglior controllo sul decreto legge e sulla successiva legge che lo converte, con particolare riguardo al profilo dell'omogeneità che, sempre di più, viene visto come baluardo di legittimità.

Constatata l'inadeguatezza del *sub*-procedimento di verifica del presupposto affidato dal 1981 al 1997 alla Commissione Affari costituzionali, si rinuncia alla sua autonomia formale, facendolo confluire fra i più ampi compiti della Commissione di merito in sede referente, salva poi la piena competenza dell'Assemblea (art. 96-bis r.C.). Al Senato il sub-procedimento di verifica preliminare dei presupposti è ancora svolto innanzi alla 1° Commissione, come disciplinato dall' art. 78 r.S.

Allo stesso tempo è istituito il Comitato per la legislazione, organo essenzialmente tecnico con competenza obbligatoria in ordine ad ogni disegno di legge di conversione, chiamato ad esprimere un parere «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione». Non che il Comitato abbia assunto il compito della Commissione Affari costituzionali, sia inteso; il suo parere sarà di aiuto alla Commissione di merito e all'Assemblea per valutare da un lato la sussistenza del presupposto e dall'altro la sussistenza della specificità e omogeneità delle disposizioni di cui si chiede la conversione. Non è investito di una sua valutazione di legittimità ma piuttosto fornisce gli strumenti perché Commissione ed Assemblea la svolgano. Ha un ruolo fondamentale per la corretta stesura del disegno di legge. La *ratio* è quella di perseguire una più alta qualità della legiferazione secondo i parametri della buona tecnica normativa. Il suo compito istituzionale è la valutazione dei disegni di legge sotto il profilo della «qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente» (art. 16-bis⁴).

È interessante notare come il regolamento vuole che l'indagine si concentri, anche, sul profilo dell'omogeneità.

Dalla sua istituzione ad oggi, il Comitato ha prodotto una vasta gamma di pareri e il suo contributo interpretativo è spesso apprezzato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. I suoi pareri sono preziosi per il Presidente della Repubblica quando esamina la legge di conversione in fase di promulgazione; spesso il Presidente ha raccomandato ai Presidenti di Camera e Senato di dare maggior peso ai rilievi di quest'organo tecnico il cui lavoro è talvolta ignorato per ragioni di fretta politica, salvo poi assistere alla censura della Corte costituzionale in fase di eventuale controllo.

⁶⁶ Così il parere del Comitato sul ddl di conversione del DL 112/2008.

È ragionevole pensare che ciò sia dovuto al fatto che il DL 90/2014 nasce già di per sé dal porzionamento di un intervento che voleva essere ancora più articolato; provvedimento che aveva ottenuto il benestare del Presidente della Repubblica a seguito di una sua scissione in due atti distinti. Vicenda che il Comitato non poteva certamente ignorare.

La verità è che la valutazione di opportunità diventa antitetica a quella giuridica quando la macchina legislativa non riesca a partire e di un intervento riformatore non possa farsi a meno. Il dubbio si attorciglia fra il seguire l'etica dei principi o quella della responsabilità. Si tratta di scegliere se sia tollerabile il peggioramento dello stato dei fatti, mantenendo ferma la volontà di portare il dibattito in Parlamento, nonostante lo stallo legislativo; ovvero sia meglio intervenire con strumenti normativi inadeguati assumendosi la responsabilità per ciò che ne deriva, confidando nel successivo avallo parlamentare e talvolta forzandolo.

Non sfugge quanto sia importante restituire al procedimento legislativo la snellezza perduta, per sottrarsi a scelte e dubbi così intricati; in caso diverso, i pur condivisibili limiti alla decretazione d'urgenza sono destinati a rimanere inefficaci perché la loro stretta osservanza porterebbe alla paralisi normativa.

2.5. *Deleghe conferite con decretazione d'urgenza e decreto milleproroghe*

L'opera della Consulta non è stata sempre coerente. Financo negli ultimi anni, ove più intenso è stato il fronte osteggiante l'abuso di decretazione, si sono colti cedimenti inaspettati. È fisiologico che nella giurisprudenza vi sia un certo tasso di oscillazione; da quella costituzionale è comprensibile attendersi un più alto grado di prevedibilità, che non vuol dire precluderne l'evoluzione, ma auspicare che si proceda con passaggi gradualisti piuttosto che per balzi, talvolta in direzioni opposte. Tuttavia, suscita perplessità la sent. 237/2013 con cui la Consulta ha riconosciuto l'adottabilità di emendamenti contenenti norme di delega⁶⁷. Diciamo subito che la retta via è stata ripresa con la successiva sent. 32/2014

Nelle intenzioni, dichiarate, della Consulta vi è una precisazione della portata del principio sancito con la sent. 22/2012 (è legittimo solo l'emendamento che non sia palesemente eterogeneo) e di quello sancito con la sent. 355/2010 (l'emendamento omogeneo è legittimo solo quando sorretto dal requisito di necessità ed urgenza); in realtà li contraddice entrambi.

Una norma di delega introdotta in sede di conversione è un tipico emendamento eterogeneo e come tale illegittimo; ma la Corte supera l'obiezione affermando che l'emendamento è omogeneo (così aderendo alla sent. 22/2010) e tuttavia non è necessario indagare sulla sua necessità ed urgenza (come sarebbe stato d'obbligo a seguito della sent. 355/2010) perché quella di delega è una norma "autonoma"⁶⁸.

Ma dove sia l'omogeneità fra il riappropriarsi della funzione legislativa – convertendo e spogliarsi della stessa funzione –delegando– è arduo capirlo⁶⁹. L'omogeneità viene apoditticamente affermata, ma in verità manca ontologicamente⁷⁰.

⁶⁷ Viene impugnata la norma contenuta nella legge 148/2011, che converte il decreto-legge 138/2011, in quanto contiene una delega al Governo per la riorganizzazione e distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Conformi le successive ordinanze 15 e 59 del 2014 (cosa che non ha particolare rilievo, pronunciandosi su identica questione rispetto a quella della sent. 237/2013) e la precedente sent. 63/1998 a cui la Consulta si richiama.

⁶⁸ D'altro canto sarebbe arduo ravvisare il presupposto dell'urgenza in una delega la cui funzione è appunto quella di rimandare ad altri atti e ad altri tempi l'adozione delle norme, negando il fondamento stesso dell'improcrastinabilità.

⁶⁹ La "illogicità giuridica evidente" di simili ipotesi è sottolineata dal Presidente della Repubblica Ciampi in occasione del rinvio della legge di conversione del DL 4/2002.

Allo stesso modo, quella dell'autonomia rimane una qualità fumosa che si presta ad essere il cavallo di Troia per espugnare tanto l'omogeneità, che l'indagine sul presupposto.

Il Parlamento, chiamato a convertire, può approfittare dell'occasione per esercitare l'ordinaria sua funzione legislativa e, in particolare, introdurre norme di delega purché omogenee.

Torna il 'mostro bicefalo' che si sperava estinto.

Le reali intenzioni della sentenza sono quelle non dichiarate: salvare *in extremis* la delega al riordino degli uffici giudiziari, da tempo e da più parti auspicata, e con essa i decreti legislativi adottati nel frattempo. Inevitabile il condizionamento politico⁷¹. L'aver salvato proprio una norma che delega al Governo il potere legislativo può suffragare la convinzione di coloro che ritengono vi sia un taciuto disegno volto a spostare il punto di equilibrio fra gli organi a favore dell'Esecutivo⁷².

Nella prassi le norme di delega continuano a trovare ingresso in sede di conversione quando il disegno è presentato al Senato, mentre la Camera dei Deputati è più rigorosa nell'escludere emendamenti di tal natura⁷³.

Un caso interessante è stato quello del DL 66/2014⁷⁴ recante alcune misure urgenti per la semplificazione e la giustizia sociale, ma anche una serie di deleghe al Governo introdotte come emendamenti.

Proprio le deleghe sono oggetto di censura da parte del Comitato per la legislazione che osserva come il divieto di conferire deleghe legislative espressamente posto dall'art. 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, riguarda sia le disposizioni che conferiscono deleghe *ex novo* che quelle che incidono direttamente o indirettamente sulle modalità di esercizio di deleghe legislative già conferite; questo tanto in sede di decretazione che di conversione. Sebbene la lettera della norma citata includa solo il decreto legge, il Comitato fa proprio il principio generale a cui più volte abbiamo accennato nel testo: ciò che è precluso al decreto lo è anche alla legge che lo converte.

Da ultimo, non si è rinunciato all'appuntamento di fine anno con il decreto «milleproroghe», quintessenza del provvedimento disomogeneo e caso emblematico delle forzature a cui si presta l'omogeneità finalistica. Ebbene, pare sia omogeneo: perché unico

⁷⁰ Molto critico al riguardo A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione*, cit.

⁷¹ Particolare attenzione dovrebbe essere data alle modalità di nomina dei giudici della Consulta in modo da garantire il più alto grado di imparzialità dell'organo e la maggior eterogeneità dei suoi componenti; un ruolo non trascurabile è quello rivestito al Presidente della Repubblica che dovrebbe esercitare il suo potere di nomina con l'intento di portare o mantenere un equilibrio in base alle nomine già fatte in sede parlamentare e da parte della magistratura.

⁷² In particolare G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014*, cit.

⁷³ Il dato emerge chiaramente dal DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI n. 108 del 26/3/2014, *La decretazione d'urgenza*.

Ancor più rigoroso è il limite logico che vieta al decreto di incidere su norme di delega vigenti, se non al limitato fine di prorogare i termini, ma in nessun caso modificando i principi e i criteri direttivi; pur tuttavia la prassi ha conosciuto financo il superamento di questa barriera con la modifica alle deleghe per il nuovo codice di procedura penale e per il nuovo codice della strada, quando il Governo si è auto-sgravato dal rispetto dei principi e dei criteri direttivi modificandoli; si sofferma su questo caso A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto legge*, cit., pp. 366 e ss.

⁷⁴ Convertito con la L. 89/2014, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la giustizia sociale", ma anche "deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria".

è lo scopo di differire i termini previsti dalle più svariate fonti normative e farlo urgentemente⁷⁵.

Il milleproroghe è lo «specchio dell'impossibilità tutta italiana di rispettare i termini. Anche quando a doverli onorare sono Governo o Parlamento, gli stessi che li stabiliscono e che puntualmente li prorogano»⁷⁶. Singolare è che alcuni dei termini bisognosi di proroga siano gli stessi posti, quindi ritenuti fattibili, da provvedimenti di pochi mesi prima⁷⁷.

3. *Il disegno di revisione Costituzionale AS1429. Profili direttamente o indirettamente riguardanti la decretazione d'urgenza*

Arduo tentativo è quello di ricondurre il decreto-legge nell'ambito che gli è proprio, (l'eccezionalità), senza pretendere di eliminarlo (dannoso, ma prima ancora impossibile) nè tollerandone l'ordinarietà.

Il Governo non deve ricorrervi, con l'avvallo del Parlamento, in assenza dei suoi presupposti e sviandolo dalla causa e dalla funzione che gli sono proprie, per ottenere benefici e risultati che non riesce altrimenti a conseguire. A ciò non bastano nè l'attività *sostitutiva* della Consulta, nè gli accorati appelli degli altri organi istituzionali: è necessaria una riforma del diritto costituzionale che consolidi e chiarisca i confini, talvolta incerti, a cui giurisprudenza e dottrina sono approdati.

È in corso di approvazione il ddl di revisione costituzionale AS1429 (alla Camera dei deputati AC2613) che affina una serie di strumenti utili allo scopo, allestendo un sistema che, su più fronti, comprimerà il ricorso alla decretazione d'urgenza offrendo vie alternative alla stessa. Va premesso che si terrà conto del testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, licenziato il 13/12/2014 e che per sola facilità espositiva il modo condizionale sarà sostituito con l'indicativo⁷⁸. Qualche accenno verrà fatto alla bozza precedente, riferendosi a quella deliberata dal Governo il 29/3/2014⁷⁹.

Esaminare la proposta di riforma significa, in ultima analisi, indagare sugli effetti che sarà ragionevole attendersi.

Un primo scontato vantaggio deriva dall'**abbandono del bicameralismo perfetto**: più snello e celere il procedimento legislativo ordinario, il Governo sarà più propenso a stimolarlo tutte le volte in cui manchi un'urgenza qualificata. Ad oggi, il Governo che presenti un disegno di legge al Parlamento è come un naufrago che infila il suo messaggio in una bottiglia e lo affida al mare⁸⁰.

3.1. *L'omogeneità sale la vetta e diventa un requisito costituzionale tanto del decreto che*

⁷⁵ La delibera del Cdm è del 24/12/2014 e il decreto è il n. 192 del 31/12/2014. La Consulta si è espressa sul decreto mille-proroghe nel giudizio conclusosi con la sent. 22/2012 riconoscendone l'omogeneità nei termini indicati nel testo.

⁷⁶ Così S. FOSSATI, *Milleproroghe, il governo vara il decreto legge*, in: *Il sole 24 ore*, 23 dicembre 2014.

⁷⁷ Così si propone la proroga di alcuni termini previsti dal DL 90/2014 quali quelli per le assunzioni da *turn over* nella PA, per la soppressione delle sezioni staccate dei Tar con sede in comuni che non sono sedi di corte d'appello (eccetto Bolzano), per l'avvio del processo amministrativo digitale.

⁷⁸ Si rimanda per il confronto fra il testo licenziato dal Senato e quello approvato dalla I Commissione della Camera dei deputati a CAMERA DEI DEPUTATI – RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE, in: *Federalismi.it*, <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28246>, [ult. vis. 18/12/2014].

⁷⁹ Solo per la necessità di contenere lo scritto, non si è dato spazio alle novità procedurali del procedimento di conversione, rese necessarie dalla limitata funzione legislativa e d'intervento del Senato e dalla possibilità di proroga del termine di decadenza a seguito del rinvio presidenziale.

⁸⁰ Efficace metafora dell'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, riportata da S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, *paper* del 29/4/2014, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8#c> [ult. vis. 14/12/2014].

dell'emendamento: nuovo art. 77, commi 5 e 7 Cost

È proposta la **modifica dell'art. 77 Cost.** (art. 16 del DDL) che, dopo aver previsto il classico presupposto (la triade di straordinarietà-necessità-urgenza), costituzionalizza una serie di paletti fino ad oggi piuttosto deboli perché posti da norme ordinarie o estrapolati in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale. Finalmente promossi i limiti di più recente acquisizione e finora più incerti. Alcuni di questi, potevano ritenersi già consolidati, ma altri sono una vera presa di posizione riguardo ad una diatriba in corso circa la loro efficacia⁸¹.

→ **L'art. 77⁵ Cost.** dispone: *i decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.*

Le stesse parole della L. 400/1988, ma la forza cogente di una norma costituzionale sarà recepita con più chiarezza. Omogeneità, immediatezza, specificità, rispondenza al titolo, saranno requisiti necessari di legittimità costituzionale al pari della presenza del presupposto.

La Consulta non poteva arrivare a tanto, seppure questo era il suo intuibile *best* costituzionale, condiviso dalla Presidenza della Repubblica.

La mancanza dell'omogeneità non poteva essere più che una prova attendibile, ma confutabile, dell'evidente carenza del presupposto.

Gli organi istituzionali si avvarranno del proficuo argomentare della giurisprudenza e della dottrina intorno al contenuto della sfuggente **omogeneità** e di cui abbiamo tentato di riferire in queste pagine.

Di primo acchito, tuttavia, la norma sembra ridondante e legittima il dubbio che bastasse riferirsi alla sola omogeneità, piuttosto che elencare 'immediatezza, specificità, rispondenza al titolo'. Scavando i contenuti di ciascun termine emergerà un senso sotteso alla loro contestuale previsione.

Quanto all'**immediatezza**, portata alla ribalta soprattutto dalla sent. 220/2013, diventa il fatto da provare e non una fonte di prova. È auspicabile che, in sede interpretativa, venga intesa come pronto provvedere, piuttosto che come pronto effetto o addirittura risultato, così da far salvi quegli interventi che, sebbene urgenti, siano in grado di produrre effetti dopo un certo lasso di tempo. Un antibiotico non è meno urgente di un antidolorifico, sebbene l'effetto si produca più gradualmente.

Ciò costringerà all'angolo i decreti che necessitano di troppi provvedimenti attuativi, risolvendosi in atti programmatici.

Riguardo alla **specificità**, la sua promozione dà ragione a tutta quella giurisprudenza costituzionale che ha prima disconosciuto la legittimità di norme generali e di principio in grado di vincolare l'attività normativa delle Regioni (sentenze 496/1993 e 271/1996); poi ha sottolineato l'inidoneità ad introdurre norme "a regime" (sent. 22/2012); ha proseguito escludendo che intere riforme potessero farsi con decreto legge (sentenze 220/2013 e 32/2014). Il decreto non è proibito *tout court* quando si tratta di introdurre una riforma, ma si deve limitare ai soli aspetti più urgenti e semplici, non fondamentali⁸². Giurisprudenza osservata negli ultimi mesi, su vigile sollecitazione del Presidente della Repubblica, visti gli spaccettamenti fra decreto-legge e disegno di legge di riforma di cui si è già detto.

Infine la **rispondenza al titolo**: un rafforzativo dell'omogeneità e della specificità, che poco aggiunge se non una particolare attenzione alla qualità della tecnica normativa. È bandita l'adozione di decreti a contenuto plurimo, già incostituzionali alla luce del criterio della omogeneità, spesso salvati da un'unità teleologia di incerta definizione. Ovvio che il

⁸¹ Espiato il periodo transitorio in cui sono stati afflitti da contestazioni dottrinali e ripensamenti giurisprudenziali, salgono infine all'Olimpo costituzionale, purgati delle loro incertezze.

⁸² La sent. 220/2013 al § 12.1 delle considerazioni in diritto recita «[...] 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 [...]».

titolo debba essere unitario e non un elenco eterogeneo. Se di un elenco c'è bisogno, sarà necessario il frazionamento in più decreti così da tener distinti i procedimenti – e gli esiti – in sede di conversione. Non ci si dovrà più orientare entro decreti disordinatamente assemblati.

Tornando alla perplessità iniziale - se specificità, immediatezza, rispondenza al titolo, aggiungano qualcosa all'omogeneità – l'impressione di ridondanza si attenua.

Quando il decreto interviene in ambiti diversi, l'omogeneità di contenuto cede il passo a quella finalistica, ed è evidente come il fine possa divenire così vasto e generale, talvolta generico, da perdere ogni forza aggregante. L'allargarsi dello *zoom* di scopi quale il 'risanamento finanziario', la 'stabilità economica' non trova limiti neanche nella totale sfocatura, fino a divenire un assunto dogmatico, se non tautologico. A contenere la forza dispersiva dell'omogeneità finalistica varranno proprio quei criteri aggiunti: immediatezza-specificità-rispondenza al titolo, con il compito di specificare e trattenere un concetto-requisito altrimenti sfuggente e ambiguo, quant'altri mai.

→ **L'art. 77⁷ Cost.** recita: *nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.*

L'adesione all'arresto espresso nelle sentenze 171/2007, 22/2012 e 32/2014 non solo è completa, ma addirittura soverchiante: l'omogeneità riferita all'emendamento, ne diviene requisito di legittimità; il suo difetto non è più, soltanto un indice di sviamento del potere legislativo, ma esso stesso vizio.

Non si nominano in questa sede l'immediatezza e la specificità, perché il giudizio di relazione qui è di secondo livello: l'elemento prevalente rispetto al quale il secondo, gregario, deve mantenersi omogeneo è il decreto legge che già di per sé dovrà presentarsi omogeneo al suo interno (omogeneità originaria, di primo livello, al cui giudizio si prestano specificità-immediatezza-rispondenza al titolo). Alle stesse conclusioni si perviene aderendo a quel principio generale emerso dalle ultime pronunce costituzionali: ciò che limita il decreto, sicuramente limita l'emendamento. Non ci stanchiamo di sottolinearlo ogni volta emerga.

In sede di conversione il Parlamento non è chiamato all'ordinario esercizio della potestà legislativa, bensì all'esercizio di un potere di conversione fortemente funzionalizzato. Deve attenersi all'oggetto e alle finalità del decreto. È una legge tendenzialmente solo formale.

Non si arriverà, e non si deve, ad un prendere o lasciare con esclusione di ogni emendamento, ma a quello si deve tendere; rimarranno sempre possibili gli aggiustamenti, soprattutto formali, resi necessari dalla perfettibilità di un provvedimento adottato sull'onda, reale, di una pressante urgenza; nonché gli emendamenti giustificati dal mutamento delle circostanze iniziali o da una diversa valutazione nel merito delle scelte adottate per farvi fronte.

L'accoglimento in sede di riforma costituzionale dei più recenti limiti all'emendamento non era affatto scontato; anzi, in prima adozione non era previsto alcun limite esplicito al potere di conversione. Il Governo si era giustificato nella relazione introduttiva con il ritenere sufficiente quanto già affermato in sede di giurisprudenza costituzionale e quanto già disposto in sede di regolamenti camerali. I mutamenti sempre possibili, talvolta contraddittori della giurisprudenza da un lato, e la tenue forza vincolante del diritto parlamentare dall'altro, hanno consigliato l'espressione formale dei nuovi limiti con tanta difficoltà eretti e sulla cui tenuta sarebbe stato altrimenti lecito dubitare.

Nessun riferimento viene fatto all'incapacità della legge di conversione di sanare un decreto adottato in violazione dell'art. 77 Cost., nonostante gli autorevoli suggerimenti⁸³.

Nonostante il silenzio, ci sono buoni argomenti per ritenere che di efficacia sanante della legge di conversione non abbia più a sentirsi parlare. Già la sent. 171/2007 con la presa di posizione della Consulta avverso l'efficacia sanante basterebbe da sola⁸⁴; a maggior ragione il riconoscimento costituzionale della legge di conversione come funzionalizzata al decreto legge, limitata nel suo recinto di oggetto e fine, di natura tendenzialmente formale, consentono di negare qualsivoglia efficacia sanante.

È augurabile che ad essere oggetto di stretta osservanza sia innanzitutto il comma 5 perché renderà rarissima la violazione del comma 7. In altre parole, più i decreti saranno veramente omogenei, specifici e puntuali, tanto più sarà difficile apportarvi posticce aggiunte in sede di conversione. L'omogeneità del decreto è la base dell'omogeneità della legge di conversione; in questo senso riveste un ruolo più rilevante⁸⁵.

3.2. *Limiti di materia e di funzione; cosa il decreto non può fare e, quindi, neanche la legge di conversione: nuovo art. 77, comma 4 Cost*

→ **L'art. 77⁴ Cost.** prevede: *il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72 quinto comma, con esclusione per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni; 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.*

Nessun dubbio quindi su quei limiti negativi riguardanti la materia (costituzionale ed elettorale, con le eccezioni introdotte⁸⁶) e le funzioni (di delega, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi) che già parte della dottrina riteneva operanti sulla base dell'interpretazione delle norme correnti. Posizione, tuttavia non pacifica: incoraggiati dalla prassi legislativa molti hanno sostenuto che l'art. 72 u.c. Cost. (attualmente in vigore e riproposto, dal nuovo 77⁴ ⁸⁷) non introducesse una riserva a favore della legge ordinaria, bensì sancisse solo una riserva in senso atecnico a favore dell'Assemblea riguardo all'*iter legis*⁸⁸.

⁸³ Per tutti si rimanda a R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, paper del 22/4/2014, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8#b> [ult. vis 14-12-2014] che propone una formulazione dell' u.c. art 77 Cost. di questo tenore "la legge non può legittimamente convertire i decreti contrari alle norme del presente articolo"

⁸⁴ Come è noto, la portata innovatrice della sent. 360/1996 è stata grandemente limitata dall'aver riconosciuto l'efficacia sanante della legge di conversione limitatamente al vizio "reiterazione"; per motivi pratici la Consulta non avrebbe potuto fare altrimenti visti gli effetti che quella pronuncia portava con sé. Usciti da quell'emergenza, tuttavia, la Consulta ha avuto modo di correggere il tiro fino ad affermare di voler seguire il diverso indirizzo che disconosce efficacia sanante, prendendo le distanze dall'indirizzo contrario espresso, fra le altre, dalla sent 360/1996; così nella sent. 171/2007.

⁸⁵ Che sia l'omogeneità del decreto legge a dover avere la massima attenzione è opinione sempre più condivisa. In questo senso, fra gli altri anche N. LUPO, *Decreti-legge "omnibus": verso un recupero del procedimento legislativo ordinario?*, nel *Merito.com*, 09/03/2012.

⁸⁶ Segnaliamo che nel ddl originario la materia elettorale era esclusa senza che fossero ritagliati ambiti di cui, in via eccezionale, la decretazione d'urgenza potesse occuparsi.

⁸⁷ Apprezzabile che l'art. 72⁴ espliciti la riserva di approvazione assembleare a favore della legge di conversione. La dottrina è da sempre largamente concorde all'approvazione assembleare, ma in passato ci sono stati alcuni rari casi di approvazione in Commissione per i quali rimandiamo a C. ESPOSITO, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 859, nota 90.

⁸⁸ Si è sostenuto altresì che, anche dove si ammettesse l'esistenza e la forza di un limite dato dalla riserva alla legge formale, qualora un decreto intervenisse in violazione di quella riserva, risulterebbe ugualmente sanato dalla legge

Recepiti pedissequamente anche gli altri limiti già pacifici, sebbene in versione aggiornata (così ad esempio il divieto di reiterazione viene riscritto come divieto *tout court*, alla luce della sent. 360/1996).

Si aggiunga soltanto che fintanto queste prescrizioni erano contenute nella legge ordinaria, si ritenevano destinate unicamente al decreto legge, sebbene Presidente della Repubblica e Comitato per la legislazione cercassero di forzarne il confine. Alla luce del nuovo comma 7 dell'art. 77 Cost., che costituzionalizza il nesso funzionale e logico fra decreto e legge, non sembra dubitabile che la legge di conversione soggiaccia agli stessi precetti.

Permangono le difficoltà interpretative ormai note circa la definizione delle materie.

3.3. *Disegno di legge con iscrizione prioritaria e voto a data certa: nuovo art. 72, comma 7 Cost.*

→ **L'art. 72⁷ Cost.** prevede: *esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81 sesto comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'art. 70, terzo comma, sono ridotti alla metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.*

È una delle norme più discusse, tacciata di essere espressione inequivoca dello spostamento del punto di equilibrio fra Esecutivo e Legislativo a vantaggio del primo⁸⁹.

Non si tratta di un istituto improvvisato, ma già ipotizzato nelle più dimesse vesti della previsione regolamentare; il progetto di riforma dei regolamenti camerale, più coerentemente, lo accompagna all'inapponibilità della questione di fiducia sul *maxi-emendamento*; il legislatore costituzionale non ha avuto la stessa consequenzialità⁹⁰.

La norma, rimaneggiata rispetto all'originaria versione, si apre con l'indicazione dei casi di esclusione: limiti negativi relativi a materie e funzioni sulle cui criticità non diciamo oltre.

Nell'ultima stesura è stato superato il parallelismo, quasi perfetto, con le materie e con le funzioni che il successivo art. 77 Cost. sottrae al decreto-legge; nonostante ciò, è ancora evidente la funzione di alternativa del voto a data certa alla decretazione d'urgenza.

di conversione, che è in grado di coprire i vizi di incompetenza e di eccesso di potere; così, L. PALADIN, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 66.

⁸⁹ Da ultimo si vedano le perplessità manifestate da G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, AIC, n° 3/2014 che ritiene che l'esigenza di avere procedure e tempi certi se perseguita con uno strumento di tal fatta, porti ad uno "schiacciamento" del Parlamento, sacrificandone le prerogative.

⁹⁰ Si tratta della proposta di riforma del regolamento del Senato [SENATO DELLA REPUBBLICA – ATTIVITÀ NON LEGISLATIVE, *Proposta di modificazione del Regolamento*: QUAGLIARIELLO E ZANDA - RIFORMA ORGANICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO (Doc. II, n. 29), in: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/717020.pdf> ult. vis. 16-12-2014] che vieterebbe, o avrebbe voluto vietare, il *maxi-emendamento*, dando la possibilità di percorrere la corsia preferenziale del voto a data certa, ma senza poter apporre la fiducia.

Sarebbe stato apprezzabile continuare ad escludere le leggi di conversione⁹¹ e i disegni di legge contenenti deleghe, come originariamente previsto. Tuttavia, la mancata previsione è compensata dalla cancellazione della possibilità di blindare il voto.

Il Governo può *chiedere di deliberare* l'iscrizione prioritaria. Ciò significa che la Camera può rifiutare.

A differenza della originaria versione, è prescritto che il disegno sia *indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo*; non è chiaro se sia sufficiente una dichiarazione.

Se è vero che un'espressione forte ed univoca quale "caso straordinario di necessità ed urgenza" non è valsa a contenere la decretazione d'urgenza, a cui il voto a data certa vuol essere alternativo, è lecito temere che la formula "essenziale all'attuazione del programma di governo" decada a mera clausola di stile⁹²; ma non si perda la speranza di un maggior rigore.

Il rischio che dall'abuso del decreto si passi all'abuso dell'iscrizione a data certa è reale se la Camera non eserciterà correttamente il potere valutativo che si va ad analizzare.

Un vaglio discrezionale della Camera è dovuto, e avrà certamente ad oggetto l'*esistenza del nesso* funzionale fra ddl e programma di governo e la sua *intensità*. È prevedibile che la Camera possa valutare elementi diversi e ulteriori, come la *frequenza* delle richieste già presentate. Da più parti era richiesta la formalizzazione di un limite quantitativo; ma è intuibile la difficoltà di una quantificazione. È comprensibile la diffidenza, ma numerizzare questa facoltà è una via troppo rigida ed inconferente⁹³. Questo articolo dice già troppe cose e l'abbondanza espositiva è nemica della qualità delle norme giuridiche⁹⁴.

D'altro canto, pur al di là dei limiti di materia e funzione di cui a breve si dirà, la Camera certamente dovrà ponderare la *complessità del disegno di legge*, non solo per il differimento del termine originario – da 70 fino a 85 giorni – ma a maggior ragione per la delibera iniziale. Il rilievo che spetta alla valutazione di complessità è ormai illuminato da tutta la giurisprudenza costituzionale di cui si è detto. La delicatezza e l'articolazione dell'oggetto, l'opportunità di una valutazione ponderata e maturata, la complessità della materia, appunto, rendono inidonei tutti i procedimenti che compromettano la dialettica parlamentare. Se questo è valso per la decretazione d'urgenza, analoga preclusione dovrà incontrare il nuovo strumento: di quella dovrà condividere molti limiti⁹⁵.

La valutazione discrezionale della Camera è un irrinunciabile strumento di riequilibrio dei rapporti fra Governo e Parlamento nell'attivazione dei procedimenti legislativi.

In ogni caso la votazione finale sul disegno di legge ben potrà essere di bocciatura dove la Camera non ritenga che il dibattito sia stato sufficiente.

Non è chiaro cosa accada se la Camera non dovesse decidere entro il termine iniziale o prorogato. Nella versione precedente una conseguenza dirompente era che il

⁹¹ In materia di legge di conversione i regolamenti camerali dispongono l'approvazione necessaria in assemblea (art. 35, comma 1 e art. 37 comma 1, r.S. e art. 92 r.C.), in ottemperanza all'esigenza di pieno coinvolgimento del Parlamento, come sembra essere richiesto dall'art. 77 Cos. secondo l'attuale formulazione.

⁹² Il dubbio si risolve nella certezza del decadimento per G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione*, cit.

⁹³ I progetti di riforma dei regolamenti camerali hanno abbozzato un limite numerico di utilizzabilità della corsia preferenziale (3 al mese in Senato e 5 a trimestre alla Camera dei Deputati).

⁹⁴ Non è questa la sede, ma non può farsi a meno di notare il *drafting* normativo così diverso dalle originarie norme costituzionali e chiedersi quali parole avrebbero usato i costituenti del 1946.

⁹⁵ La speranza è che si faccia tesoro delle valutazioni espresse dalla Corte costituzionale in occasione dei reati in materia di stupefacenti (sent. 32/2014), della Riforma delle Province (sent. 220/2013) e in tutte le pronunce che si pongono lungo la stessa direzione di queste più recenti; che se ne estrapoli una regola generale la quale impone il giudizio di congruità.

Governo, da quel momento, potesse pretendere la votazione senza modifiche, con un'interruzione *ex abrupto* della discussione. Non v'è più traccia del cd. 'voto bloccato' che avrebbe innescato lo stesso meccanismo dell'apposizione di fiducia. Le divergenze sono state tali da suggerirne l'accantonamento, ma giova farvi qualche cenno perché non è detto che, calmati gli animi, non torni come emendamento.

Oggetto di votazione era il testo *proposto* o *accolto* dal Governo. Due ipotesi distinte. La prima, era quella in cui il Governo avesse deciso di portare al voto il ddl originariamente *proposto*, rendendo irrilevanti gli spunti già emersi nel dibattito o, addirittura, le modifiche su cui l'Assemblea si fosse già espressa compiutamente. La seconda, era quella in cui il Governo intendesse far proprie le conclusioni acquisite e correggere di conseguenza l'originario ddl che diveniva quello *accolto* dal Governo. Sebbene la lettera della norma non lo escludesse, era da ritenere che il participio *accolto* non si riferisse alle ipotesi di altruità dell'iniziativa a cui il Governo avesse fatto da semplice supporto⁹⁶.

Letta la norma in questi termini, la "ghigliottina" governativa non era in tutto sovrapponibile a quella parlamentare. Nel diritto parlamentare il Presidente dell'assemblea deve assicurare che la votazione del disegno di legge di conversione arrivi in tempi utili per evitarne la decadenza, perciò ha il potere di interrompere la discussione assembleare allo stato in cui si trova, con passaggio immediato al voto e decadenza automatica degli emendamenti non ancora discussi⁹⁷.

Il voto viene bloccato sulla proposta via via emendata in sede di discussione fino a quel momento, non sulla proposta governativa originariamente presentata. In questo la differenza con il 'voto bloccato' su richiesta del Governo, che avrebbe potuto ignorare gli esiti della discussione, consentendosi qualcosa in più a rischio di una bocciatura, ovviamente.

Infine, l'ultima frase del comma 7 delega al regolamento della Camera il compito di scandire modi e limiti del procedimento, con particolare attenzione all'omogeneità; qualità che, sebbene divenuta costituzionalmente necessaria, va perseguita in concreto dalle norme regolamentari. È ovvio che sia così; l'averlo scritto svela l'aspettativa che si ripone in un miglioramento qualitativo della produzione normativa.

Imboccheranno la via del voto a data certa le normative fortemente finalizzate all'attuazione dell'indirizzo politico, ritenute necessarie ed opportune, che fino ad oggi sono state caricate sul treno ad alta velocità della decretazione d'urgenza, pur non avendone i connotati di straordinarietà oggettiva. Il Governo viene fornito di uno strumento che garantisce tempi certi per l'esame dei disegni di legge, prevenendo l'abuso di decretazione e allo stesso tempo usando un canale decisionale di particolare efficienza⁹⁸. Talvolta il decreto viene adottato come disegno di legge rinforzato, vale a dire come disegno di legge che ha il doppio vantaggio di venire rapidamente sottoposto al vaglio parlamentare e veder entrare subito in vigore le sue norme, seppur con il rischio della loro decadenza retroattiva. Questo nuovo *iter* verrà attivato nei casi in cui l'interesse primario è il rapido vaglio parlamentare, piuttosto che l'immediata efficacia.

⁹⁶ In questo senso R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit.

⁹⁷ La previsione espressa è presente solo nel regolamento del Senato –artt. 78 co. 5 e 55 co. 5; ma, per il principio dell'analogia, vale la stessa norma anche alla Camera dei deputati come ritenuto nel 2000 dall'allora presidente della Camera dei deputati, on. Violante. Alla Camera dei deputati ha conosciuto una sola burrascosa applicazione (presidenza Boldrini, discussione del 29/01/14 sul d.l. "IMU-BANKITALIA").

⁹⁸ Lo ritiene un aspetto particolarmente apprezzabile M. D'AMICO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto, 2014; 23 ottobre 2014*, in AIC osservatorio costituzionale – novembre 2014.

Altrettanto positivo il giudizio di B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, cit., che lo ritiene «l'unico strumento che permette al governo di attuare l'indirizzo politico: al di fuori non v'è nulla se non l'abnorme uso del decreto legge».

È proprio di un sistema maggioritario aver bisogno di strumenti che rendano visibile l'indirizzo politico del Governo e lo stato d'attuazione del suo programma. È uno dei motivi dell'inflazione del decreto legge che dispone *coram populo* le misure ritenute più urgenti, dando una forte caratterizzazione al programma del Governo facendone emergere le tappe, anche mediaticamente. Da qui, la speranza che lo strumento dell'iscrizione prioritaria con voto a data certa si presti ad ottenere gli stessi risultati, scongiurandone i danni più rilevanti⁹⁹.

3.4. (segue...) rapporto con il voto di fiducia.

In che rapporti sia il voto a data certa con l'attuale prassi dell'apposizione della fiducia sul disegno di legge di conversione (o sul *maxi-emendamento* che ne sostituisce l'originario articolo unico, innovando il contenuto del decreto) è questione tutta da chiarire¹⁰⁰.

Se la via intrapresa è quella di snellire il procedimento legislativo ordinario perché torni ad essere la fonte realmente primaria del nostro sistema giuridico, allora è opportuno disinnescare tutti i meccanismi di coartazione della volontà parlamentare e di soffocamento del dibattito camerale oltre i limiti in cui possa essere giustificato. L'introduzione di un limite positivo sarebbe auspicabile, alla luce, anche, della recente sent. 32/2014 della Consulta che ha stigmatizzato l'abuso del voto di fiducia.

Quanto meno sarebbe stato opportuno escludere espressamente l'una via quando si sia intrapresa l'altra, perché argomentarne l'incompatibilità in via esegetica si presenterà arduo, sebbene possibile. L'incompatibilità può desumersi dalla volontà storica del legislatore che, prova ne siano i lavori parlamentari, dopo accese critiche sulla blindatura, si è espressa per la sua *non* previsione; ma la volontà storica di una norma è la prima a dissolversi¹⁰¹.

Ancora, il fatto che spesso il 'ricatto' fiduciario venga inflitto non tanto per costringere il Parlamento ad esprimersi in un certo modo, ma ad esprimersi rapidamente, saltando tutta la fase della votazione degli emendamenti, fa ritenere logico che il Governo non debba ricorrervi tutte le volte in cui la rapidità dell'*iter* di approvazione è in *re ipsa*, come nel caso del voto a data certa.

Se il cumulo fosse possibile, sarebbe innegabile il temuto rafforzamento della posizione governativa, con lo spostamento dell'ago della bilancia a favore dell'Esecutivo e conseguente indebolimento del Parlamento: scelta difficilmente difendibile¹⁰².

⁹⁹ In questo senso anche M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit.

¹⁰⁰ Secondo l'art. 116² r.C., posto il voto di fiducia non si procede alla votazione dei singoli emendamenti, come nella procedura "ordinaria". Si rimanda a quanto osservato riguardo alla proposta di modifica del regolamento del Senato del febbraio 2012 citata alla nota 83, più coraggiosa nell'escludere, almeno in parte, la legittima posizione del voto di fiducia.

¹⁰¹ Dubita dell'apponibilità della fiducia quanto meno nel caso, per ora superato, del voto bloccato R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit.

¹⁰² Analoga la critica di C. DE FIORES, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati - Indagine conoscitiva in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*; 15 ottobre 2014, in AIC osservatorio costituzionale, n° 3/2014 che prospetta addirittura la «costituzionalizzazione degli effetti negativi della decretazione d'urgenza attraverso la disciplina di un procedimento legislativo dominato dagli esecutivi, semplificato nei tempi e blindato nei contenuti». Parimenti ritiene che il voto bloccato costituzionalizzi la vituperata pratica del *maxi-emendamento* blindato dalla questione di fiducia E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati - Indagine conoscitiva in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*; 20 ottobre 2014, in AIC osservatorio costituzionale, n° 3/2014 che analizza l'esperienza francese del "prendere o lasciare": il *vote bloqué* (art. 44 Cost. fr.). Ancor più decisamente G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione*, cit. ritiene che lo strumento francese abbia «concorso a rendere il parlamento d'oltralpe tra i più deboli in Europa e [abbia] contribuito a concentrare l'intera dialettica politica altrove: nel rapporto tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro».

In sintesi, si palesano indispensabili ulteriori sviluppi che consentano di dare un contenuto al potere discrezionale della Camera nell'accordare l'accesso alla procedura, e di chiarire la sovrapposibilità con altri strumenti di pressione di cui il Governo già abusa. Certamente l'esegesi applicativa sarà determinante ed è auspicabile che non si aggiungano altre parole ad una disposizione che già dice molto. Nelle more di una disciplina restrittiva, la maggior forza data all'omogeneità, come si vedrà, potrebbe già da sola ridurre il numero futuro dei voti di fiducia: è stato osservato che tanto più il disegno di conversione si presenta intersettoriale, tanto maggiore è la probabilità che venga sottoposto a voto di fiducia; sia quando l'eterogeneità è originaria, sia quando dipende, o è aggravata, dagli emendamenti presentati¹⁰³.

Allo stesso tempo, anche al di fuori del voto a data certa, sarebbe auspicabile l'introduzione di un controllo della Corte sul combinato utilizzo del *maxi*-emendamento (quale che sia il disegno di legge in discussione) e del voto di fiducia; abbinamento micidiale per il procedimento legislativo ordinario.

Quello che è certamente troppo ardito consentire è l'apposizione della fiducia su norme di delega, come da ultimo è accaduto con il ddl 1428-B (cd. *Jobs Act*) che contiene ben cinque deleghe in una materia fortemente infiammata¹⁰⁴.

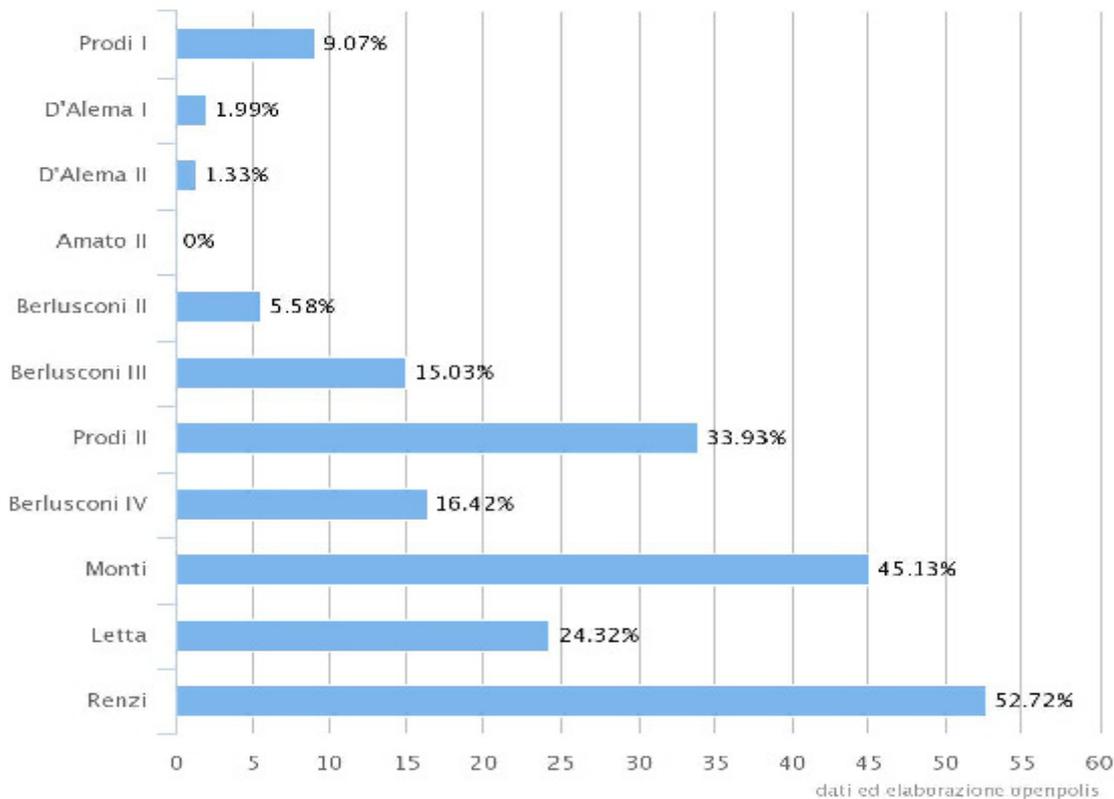
Un Governo come quello attuale, alla rincorsa di un ambizioso programma di interventi mirati e di riforme generali, ha raggiunto il *record* di utilizzo della fiducia dal 1996 ad oggi, come evidenziato da questo grafico¹⁰⁵:

¹⁰³ Riporta quest'interessante osservazione tratta da uno studio commissionato dal Comitato per la legislazione, sul tema in N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione)*, cit.

¹⁰⁴ La vicenda che ha riguardato il voto di fiducia su una delega "in bianco" è stato un caso eclatante accuratamente analizzato e criticato da A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega "in bianco" del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 17/10/2014.

¹⁰⁵ Dati raccolti da OPENPOLIS, consultabili in: <http://blog.openpolis.it/2014/12/02/la-fiducite-perenne-del-governo-renzi-mai-nessuno-come-lui/> [ult. vis. 06/12/14], che parla di un vero "attacco di fiducite".

Tasso Fiducia–Leggi Approvate



3.5. *La tutela delle minoranze: nuovo art. 64, comma 2 Cost. e non solo*

Più volte è emerso quanto timore vi sia che la via intrapresa nell'ultimo ventennio, tra il sistema maggioritario, i limiti al potere legislativo e i percorsi preferenziali tracciati per il Governo conduca ad una perdita di rappresentatività del Parlamento e ad uno svilimento della tutela delle minoranze.

In particolare, per l'angolo visuale in cui ci siamo posti, si teme che non sia più *dominus* del potere legislativo quando ne viene reinvestito dal Governo che lo ha eccezionalmente esercitato; la funzione stessa dei parlamentari pare svuotarsi di quell'impulso di auto-affermazione riassumibile in una battuta: *emendo ergo sum*. Ne risulterebbe svilita la tutela delle minoranze, impedita ad esprimersi e schiacciata dal volere della maggioranza.

Riteniamo invece che, quanto meno nell'intenzione, stiamo assistendo al ritorno del Parlamento al centro del palcoscenico, con i suoi meccanismi di garanzia. Gli emendamenti che si vogliono escludere non sono certo espressione sostanzialmente parlamentare. Precludere l'ingresso agli emendamenti eterogenei significa forzarli nella via del procedimento ordinario, quello, appunto, che garantisce la maggior incisività dei gruppi di minoranza che non vengono 'bypassati'. È per potenziare la legge ordinaria che si vuole riservare ad essa l'adozione di quelle norme il cui dibattito non è strettamente necessario sacrificare in nome dell'urgenza (o della fretta).

Ma v'è di più: ora come ora il Governo finisce per determinare la programmazione dei lavori parlamentari postergando le attività già in corso, svilendo il ruolo referente o consultivo delle Commissioni, interrompendone i lavori o rendendoli inutili con la

presentazione dei *maxi-emendamenti*¹⁰⁶. Non dimentichiamo che è la Commissione la sede storicamente più adatta perché le minoranze possano trovare espressione ed avere un peso nel confronto con la maggioranza. Fortunatamente, su parere del Comitato per la Legislazione, nel DDL 1429 è stata corretta quella norma che sembrava conservare la funzione referente della Commissione per i soli procedimenti bicamerali, ripristinandone l'esame come necessario¹⁰⁷. Era stato un *lapsus calami*.

→ **L'art. 64² Cost.** dispone: *il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni.*

L'ottica è certamente di una maggior tutela del ruolo delle minoranze.

Non è previsto che i regolamenti stessi possano essere oggetto di sindacato di costituzionalità come invece auspicato da parte della dottrina, né al momento è prevista la costituzionalizzazione di alcune norme minime di tutela¹⁰⁸.

3.6. *Controllo del Presidente della Repubblica; proroga del termine di decadenza del decreto: nuovo art. 74, comma 3 Cost.*

La Presidenza della Repubblica, tanto nei tempi che nei contenuti, ha anticipato la stessa Corte Costituzionale dedicandosi ad un'opera di persuasione, autorevole, ad un uso più moderato e qualitativamente migliore della decretazione d'urgenza.

Il suo intervento si dispiega per tre volte nel corso del procedimento: emana il decreto, autorizza la presentazione del disegno di legge di conversione, promulga la legge di conversione.

Sebbene la storia del nostro ordinamento abbia conosciuto pochi rifiuti di emanazione¹⁰⁹, negli ultimi anni si è assistito ad un più severo monitoraggio e all'apertura

¹⁰⁶ La presidente della Camera on. Boldrini ha lamentato l'etero-gestione dei lavori parlamentari e il disordine e l'approssimazione che ne derivano, in una lettera inviata il 31/1/2014 all'allora presidente del Consiglio dei Ministri Letta. Quasi il 70% del tempo impiegato nell'esame dei disegni di legge è riservato a quelli di conversione. L'art. 24³ r.S. prevede, fra l'altro, che «all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge [sia] destinata non più della metà del tempo complessivamente disponibile».

¹⁰⁷ CAMERA DEI DEPUTATI – COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere alla prima commissione sulle Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, 4 Dicembre 2014, in: <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2014&mese=12&giorno=04&view=&commissione=48&pagina=data.20141204.com48.bollettino.sede00010.tit00010#data.20141204.com48.bollettino.sede00010.tit00010> [ult. vis. 14/12/2014].

¹⁰⁸ Uno spiraglio verso la sindacabilità costituzionale si è aperto a seguito della sent. 120/2014 con cui la Corte ha ritenuto che i regolamenti possano essere oggetto d'esame in sede di conflitto di poteri dello Stato. Propone un controllo della Corte costituzionale sui regolamenti a richiesta di un certo numero di parlamentare, ovvero un controllo di costituzionalità preventivo non limitato alla sola legge elettorale, ovvero ancora la previsione in Costituzione dei poteri/diritti delle minoranze, M. MANETTI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto, 2014; 23 ottobre 2014, in AIC osservatorio costituzionale – novembre 2014. Favorevole all'impugnabilità dei regolamenti parlamentari da parte delle minoranze innanzi alla Corte costituzionale è G. BRUNELLI, Memoria sui progetti di legge costituzionale a. c. 2613 ed abb., in materia di revisione della parte seconda della costituzione, in: Forum di Quaderni Costituzionali, n. 12/2014.*

A favore di un ricorso preventivo alla Consulta, avente ad oggetto leggi approvande, da parte delle minoranze, come accade in altri ordinamenti giuridici è S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi, Forum di Quaderni Costituzionali, paper del 13/5/2014, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8#c* [ULT. VIS. 14/12/2014].

¹⁰⁹ I più noti: il rifiuto del Presidente Pertini riguardo al decreto-legge sulle verifiche delle sottoscrizioni delle richieste di referendum nel 1980; lo stesso Presidente nel 1985 ha restituito un decreto-legge sulla fiscalizzazione degli

di una forbice temporale fra la delibera governativa e l'emanazione presidenziale del decreto, entro cui si svolge una trattativa fra il Presidente e il Governo di cui manca un'emersione formale: inviti, aggiustamenti, moniti e quasi-censure¹¹⁰. Non ci sono atti esternalizzati; lo stesso verbale del Consiglio dei ministri è un atto riservato. Il decreto viene spesso presentato alle Camere dopo qualche tempo dalla delibera del Consiglio dei Ministri¹¹¹.

È controversa in dottrina la questione circa i poteri che il Presidente ha nel momento dell'emanazione a cui non può farsi che un breve cenno: si discute se il suo sia un atto dovuto o se debba compiere una valutazione di legittimità e, addirittura, se possa partecipare dell'adozione dell'atto valutandone il merito; se possa rifiutare l'emanazione o debba cedere ad una seconda richiesta¹¹².

Momento particolarmente delicato è la promulgazione della legge di conversione, occasione spesso colta dal Presidente Napolitano per raccomandare un filtraggio più rigoroso degli emendamenti eterogenei¹¹³. Lasciare che questi entrino nel disegno di legge svilisce la stessa funzione di controllo del Capo dello Stato che ha emanato un certo decreto-legge e, nei sessanta giorni successivi, si trova a deliberare una legge di conversione con contenuti estemporanei, senza poter disporre di un rinvio parziale per i soli emendamenti eterogenei.

D'altro canto, il tempo necessario ad una piena valutazione rischia di andare oltre il termine di decadenza dell'atto e quindi di tradursi in un vero e proprio *veto*¹¹⁴.

La scelta sposata nel disegno di revisione costituzionale è quella di rinforzare la funzione presidenziale riconoscendone la valenza di controllo della decretazione d'urgenza, soprattutto nel terzo dei momenti di intervento:

→ **L'art. 74² Cost.** sancisce: *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.*

Il disegno originario, approvato in prima lettura dal Senato, prevedeva anche un potere di rinvio parziale ideato appositamente per gli emendamenti estemporanei, finora

oneri sociali; il Presidente Cossiga nel 1988 ha rifiutato l'emanazione di un decreto-legge in materia previdenziale e di gestione degli enti portuali; Il Presidente Napolitano nel 2009 non firmò il decreto sul "caso Englaro".

¹¹⁰ L'opacità di questa fase pre-emanazione del decreto è più volte sottolineata da A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in AA. VV., *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata 2006. Per un interessante caso di temporeggiamento si rimanda a E. ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/fonti_del_diritto/0008_rossi.pdf [ult. vis. 10/10/2014] che analizza il caso del DL 78/2010 (cd. "decreto anti-crisi") oggetto di 'intese' prima della sua adozione.

¹¹¹ Rimandiamo ad A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della "immediata presentazione" del decreto-legge alle camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011)*, AIC, n° 3/2011, pubblicazione del 19/07/2011, per un elenco di casi di differimento fra delibera e adozione del decreto, alcuni neanche così recenti.

¹¹² Per un cenno alle varie posizioni e relativi riferimenti bibliografici, rimandiamo ad A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., spec. p. 43. Interessanti le considerazioni di A. P. TANDA, *Riflessioni sui decreti-legge*, in documenti.camera.it, 1982, http://documenti.camera.it/bpr/3864_testo.pdf [ult. vis. 03/11/2014].

¹¹³ Così nelle lettere ai Presidenti delle Camere del 23/2/2012, del 22/2/2011, del 22/5/2010. Il monito è rivolto alle Camere, che usano poco lo sbarramento dell'inammissibilità, ma anche al Governo che fa un uso paralizzante della questione di fiducia.

¹¹⁴ Due i casi di decadenza per mancata promulgazione della legge di conversione: il DL 4/2002 e il DL 2/2006, entrambi rinviati alle Camere dal Presidente Ciampi. Per un approfondimento si rimanda a G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 14/05/2002 e N. MACCABIANI *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale di Nadia Maccabiani*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 08/04/2002.

escluso dalla prassi; sarebbe stato consentito chiedere una nuova deliberazione *anche limitata a specifiche disposizioni*.

Le criticità sollevate da questa previsione erano state notevoli, sebbene molti autorevoli giuristi erano propensi alla sua introduzione¹¹⁵. Difficoltosa si sarebbe presentata l'eventuale cristallizzazione della parte non rinviata, o la possibilità di una promulgazione anticipata e parziale; un potere di ritaglio che quasi avrebbe reso partecipe il Capo dello Stato del potere legislativo o comunque ne avrebbe rafforzato la partecipazione all'indirizzo politico. Perplessità sono state sollevate anche dal Comitato per la legislazione.

Superato il potere di rinvio parziale, resta intatta la facoltà di limitare i suoi rilievi ad alcune soltanto delle disposizioni contenute nella legge, rinviandola interamente¹¹⁶.

L'unica novità resta l'allungamento del termine di decadenza del decreto di ulteriori 30 giorni che dovrebbe ridurre le ipotesi di 'promulgazione monito' o 'promulgazione condizionata', che consistono nella promulgazione della legge di conversione accompagnata da un comunicato stampa o da una lettera ai Presidenti di Camere e Consiglio con la quale il Capo dello Stato invita ad una tempestiva modifica delle norme promulgande: un a sorta di "promulgo la legge, ma non dovrei; promettete di cambiarla!"¹¹⁷.

Una perplessità deriva dall'aver previsto un posticipo solo per i casi di rinvio e non, anche, in tutti quei casi in cui la legge arrivi così a ridosso del termine di decadenza da non permettere un esame compiuto che potrebbe anche essere positivo.

D'altro canto la soluzione di prevedere *per tabulas* 30 giorni aggiuntivi per la valutazione di ogni legge di conversione, avrebbe voluto dire procrastinare ulteriormente la vigenza di un decreto legge, magari già modificato dalla delibera parlamentare, alimentando lo stato generale d'incertezza.

I due momenti di controllo anteriori alla promulgazione non siano stati toccati dalla revisione, significa che continueranno a svolgersi come da prassi dell'ultimo decennio; ma con qualcosa in più: tutta la normativa costituzionale introdotta in materia di decretazione fornirà strumenti di controllo più forti che permetteranno una disamina più efficace sia del decreto, al momento della richiesta di adozione, che del disegno di legge, al momento dell'autorizzazione alla presentazione. Il presidente troverà scritti in costituzione quei requisiti di legittimità costituzionale a cui prima cercava, con una certa fatica argomentativa solo alleggerita dalle ultime pronunce della Consulta, di agganciare le sue censure: omogeneità, immediatezza, specificità.

Il maggior peso riconosciuto al Capo dello Stato non era affatto scontato, viste le forti critiche volte al suo indirizzo per via, anche, dei moniti a Parlamento e Governo, ai quali la Consulta ha aggiunto i suoi negli ultimi anni. Tacciato di invadenza nell'attività Governativa e Parlamentare, talvolta a ragione; ma, in materia di decretazione d'urgenza, sicuramente a torto.

La proposta di riforma costituzionale dà finalmente conto del faticoso compito di tenuta del sistema che, ad armi impari rispetto al problema da risolvere, i maggiori organi di garanzia dello Stato hanno svolto negli ultimi anni.

¹¹⁵ Perplessità sollevate, fra gli altri da M. D'AMICO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali*, cit.; M. MANETTI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali*, cit.

Decisamente a favore della rinviabilità parziale, fra gli altri, A. BARBERA, *Note sul disegno di legge costituzionale n.1429*, cit.

¹¹⁶ In questo senso ha ragione C. DE FIORES, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali*, cit., a parlare a proposito del rinvio parziale di "disposizione inutile".

¹¹⁷ Che la pratica delle lettere in luogo del rinvio rischi di indebolire il potere di rinvio stesso «troppo spesso evocato senza essere utilizzato» è una condivisibile preoccupazione espressa da R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, cit.

3.7. Mai più deleghe in sede di conversione

Delegare il potere legislativo con l'atto con cui ci si riappropria del potere stesso è un ossimoro; tanto se la delega è nel decreto originario quanto se in un emendamento¹¹⁸.

Preoccupa quella stridente sentenza n. 237/2013 di cui si è detto¹¹⁹; un tenue conforto arriva dal fatto che la stessa Corte ne abbia poi ignorato il mefistofelico suggerimento volto a negare di fatto l'omogeneità, ribadendo il più rigoroso indirizzo con la successiva sent. 32/2014 del tutto allineata alla 22/2012.

Maggior sollievo è lecito attendersi dall'entrata in vigore delle norme costituzionali riformande, che consentono di escludere la legittimità di una norma di delega intrusa in una legge di conversione.

Un divieto espresso sarebbe stato salvifico¹²⁰.

L'illegittimità delle norme di delega in veste di emendamenti, va dunque argomentata.

Innanzitutto, non v'è dubbio che il decreto legge non possa in origine contenere norme di delega; è disposto chiaramente dal nuovo art. 77.

Altrettanto può dirsi per gli emendamenti grazie a quel legame, finalmente riconosciuto, fra decreto e legge che fa di quest'ultima un atto fortemente tipizzato impedendole di aprirsi a contenuti e a funzioni che non le siano propri; il contenuto coincide tendenzialmente con quello del decreto e la sua funzione è la conversione o la conversione-correctiva, non certo la delega.

La nuova normativa costituzionale in materia di decretazione è costruita su quel principio generale che ancora sottolineiamo: è consentito alla legge di conversione solo ciò che è consentito al decreto.

Ancora, in conformità alla logica dell'istituto, solitamente la funzione legislativa viene delegata quando vi è una particolare complessità giuridica e/o un delicato rilievo politico-sociale. Proprio i casi in cui la decretazione d'urgenza è palesemente incongrua, alla luce del più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale.

A suffragare ulteriormente l'illegittimità della delega che non derivi dalla legge ordinaria vale l'*incipit* del novellando art. 77: il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, senza *delegazione disposta con legge*; non sarà più sufficiente una *delegazione delle Camere* come previsto nella versione vigente.

Nella bozza precedente del DDL 1429 era escluso che il Governo potesse avvalersi del procedimento del voto a data certa per i disegni di delega legislativa. La parziale condivisione di *ratio* fra voto a data certa e decreto-legge, il conseguente parallelismo fra i limiti dell'uno e dell'altro, consentiva di suffragare ulteriormente, ove ce ne fosse stato bisogno, la tesi fin qui sostenuta. Il limite è caduto, quindi l'Esecutivo può percorrere la corsia preferenziale per le proposte di delega, sempre che il disegno non sia troppo complesso; ma è caduto perché è venuta meno la possibilità di bloccare il voto e quindi si è attenuato lo schiacciamento della funzione parlamentare che sarebbe stato altrimenti soffocante. Non sia dunque argomento valido per la tesi contraria!

¹¹⁸ Sulla deprecabile prassi di introdurre deleghe in sede di conversione rimandiamo a N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto legge?*, in: *Iter legis*, 6/2003-1/2004; N. LUPO, *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 14/04/2004; D. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in A. BARBERA – T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 133 ss.

¹¹⁹ *Supra* al § 2.5.

¹²⁰ Il Comitato per la legislazione, ha invitato a valutare l'opportunità di prevedere espressamente che il divieto di conferimento di deleghe riguardi tanto il decreto-legge, che la legge di conversione, come da suo consolidato indirizzo.

Ciascuna delle ragioni suesposte basterebbe da sola ad espungere dall'area della legittimità ogni norma di delega adottata in sede di conversione. La loro somma diventa una protezione invalicabile.

Che il 'mostro bicefalo' resuscitato dalla stupefacente pronuncia del 2013, in un accesso di schizofrenia interpretativa, sia chiuso nel suo sepolcro.

Conclusioni

La produzione normativa emergenziale mostra la convivenza di due modelli: il decreto legge *ideale*, legato a contingenze stringenti; il decreto legge *reale*, quello più diffuso, sorretto da una mera opportunità o al massimo da un'urgenza e una necessità apprezzabili, ma non improcrastinabili; all'urgenza qualificata pretesa dall'art. 77 Cost. si è affiancata un'urgenza meramente politica¹²¹.

Lo sdoppiamento del decreto in quello ordinario (*alias* conforme alla normativa costituzionale) ed in quello che è mera anticipazione legislativa, induce a chiedersi se un'interpretazione evolutiva della Costituzione, o una sorta di convenzione costituzionale, possa aver dato fondamento giuridico al secondo.

La risposta è negativa: emerge evidente come vi è stata un'applicazione del diritto *contra Constitutionem*, più che una sua interpretazione integrativa-evolutiva¹²².

Ai limiti, presto violati, espressamente indicati nella norma costituzionale si sono aggiunti quelli che la Consulta ha ritenuto impliciti al diritto formalmente posto. Le argomentazioni volte a spiegare (o a giustificare) l'arricchimento talvolta sono state rigorose, talvolta più sfuggenti tanto da far dubitare di una reale derivazione dal diritto positivo.

Non v'è dubbio che ci sia stata un'opera di supplenza degli organi deputati, per ripristinare legalità e ragionevolezza nella decretazione d'urgenza, con tutte le difficoltà che derivano dall'emersione di precetti dalla fonte interpretativa, quali, ad esempio, il mantenimento di un orientamento unitario e coerente¹²³. **Eppure il legame con il diritto costituzionale positivo talvolta intenso, talvolta labile, è comunque presente nelle pronunce della Corte.** Sebbene sia stata necessaria in alcune occasioni un'interpretazione evolutiva, l'ambito è restato quello interpretativo e non creativo del diritto.

Sebbene vi sia stata la piena adesione di alcuni organi costituzionali, quali il Presidente della Repubblica e la Presidenza di Camera e Senato, **i protagonisti della decretazione d'urgenza non hanno espresso altrettanta condiscendenza.** Alcuni atteggiamenti di minor disinvoltura si possono cogliere, come lo spacchettamento e le remore nell'introdurre riforme per decreto o emendamenti intrusi; da ultimo si dà maggior peso ai punti critici espressi dal Comitato per la legislazione. Piccoli effetti positivi, ma del tutto insufficienti a ricondurre il fenomeno all'alveo che gli è proprio.

¹²¹ Per una breve esposizione di quella dottrina, fra cui F. MODUGNO, che distingue un decreto D1 (quello di cui all'art. 77 Cost.) e un decreto D2 (quello disciplinato dall'art. 15 legge 400/1988) rimandiamo ad A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto legge*, cit., pag. 362, nota 39.

¹²² Con ciò concordando pienamente con il chiarissimo A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della “immediata presentazione”*, cit.

¹²³ Di ondivaga giurisprudenza parla A. CELOTTO, *La “storia infinita”: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giurispr. Cost.*, 2002, pp. 133 e ss.

Gli organi politici oppongono continua resistenza nel contrarre i propri spazi di manovra autolimitandosi, scegliendo di assecondare le ragioni della politica piuttosto che quelle del diritto.

La **riforma proposta** sta utilizzando gli strumenti tradizionali della storia repubblicana per il contenimento della decretazione d'urgenza, quali sono la fissazione di un presupposto formulato in maniera da adattarsi alla molteplicità dei casi concreti e l'individuazione di alcune materie o funzioni sottratte a questa fonte¹²⁴. Oltre a ciò sono resi manifesti i limiti che la Consulta, con la sua opera meritoria, ha estrapolato in questi anni dando ragione della loro pretesa forza costituzionale; ovvero attribuendola loro per la prima volta, se di opera creativa si è trattato, come taluni ritengono in modo critico.

Ulteriori accorgimenti sono volti a sminuire la forte attrattiva del decreto-legge.

L'obiettivo è possibile visti non solo i limiti espressi e formalizzati alla decretazione, ma anche la predisposizione di uno strumento alternativo, quale quello dell'iscrizione prioritaria con voto a data certa, e lo snellimento del processo legislativo ordinario. L'uno e gli altri interventi concorreranno all'abbattimento dei fenomeni di abuso¹²⁵.

Le nuove norme renderanno da un lato più difficile, dall'altro meno indispensabile, il ricorso alla scorciatoia e vedremo ridursi il divario fra l'uno e l'altro *tipo* di decreto. Si potrebbe addirittura sperare nell'eliminazione della dualità piuttosto che in una riduzione della distanza¹²⁶.

Non hanno avuto seguito più ardite soluzioni che avrebbero ribaltato le fondamenta stesse della decretazione d'urgenza. Una è quella di consentire l'adozione del decreto legge solo quando ciò si renda necessario perché il Governo possa adottare un regolamento (o altro atto provvedimentale) con il quale fronteggiare un caso straordinario di necessità ed urgenza, ma ne sia impedito da una norma di rango primario vigente: il decreto legge servirebbe solo a consentire alla fonte secondaria di disporre in via derogatoria rispetto a quella primaria¹²⁷.

Assai apprezzabile è l'intento di ripristinare un normale funzionamento del procedimento legislativo ordinario, adeguandolo ad una più moderna esigenza di celerità liberandolo, così, dalla posizione di sussidiarietà che ha assunto negli ultimi decenni a favore di procedimenti assai meno garantiti. Eppure è eccessivo vedere nel bicameralismo paritario «il principale passo falso dell'Assemblea costituente»: fu necessario per soddisfare il bisogno di democrazia che esplodeva dopo la dittatura fascista e placare il giustificato terrore verso la prevalenza di un potere sull'altro¹²⁸. Oggi finalmente possiamo permetterci di dire che è divenuto un 'tarlo' con il quale non ha più senso convivere. Il che vuol dire che, per fortuna, la paura è passata e il pericolo è lontano.

La strada intrapresa dalla Consulta, prima e dal progetto di revisione costituzionale ora, porta ad un riequilibrio del rapporto fra l'Esecutivo e il Legislativo, spostando il baricentro verso il secondo dopo decenni di slittamento verso il primo.

¹²⁴ Su come il legislatore statutario, poi fascista e poi repubblicano abbiano diversamente usato i possibili strumenti di contenimento si rimanda ad A. CELOTTO, *L' "abuso" del decreto legge*, cit.

¹²⁵ Di questa idea, fra gli altri, R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit.; S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, cit.

¹²⁶ «Uno 'sdoppiamento' non si può ridurre, ma solo eliminare» osserva GIU. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza*, cit.

¹²⁷ Non è possibile, qui, entrare nel dettaglio, ma la teoria di GIU. SERGES, *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza*, cit. è veramente suggestiva e accurata: un nuovo modello di decretazione che, secondo l'autore, potrebbe farsi entrare nell'ordinamento anche per via giurisprudenziale, sebbene in modo più arduo che per via normativa.

¹²⁸ Le parole fra virgolette sono quelle del Presidente Napolitano pronunciate all'assemblea straordinaria del Csm del 22/12/2014.

Contenere la fase parlamentare del procedimento d'urgenza limitando il potere emendativo (ma non solo) ha il senso di puntualizzare la straordinarietà delle norme, con ciò circoscrivendo l'oggetto del controllo a garanzia della sua effettività. Due mesi non sono sufficienti a convertire decreti a contenuto complesso, né il procedimento può piegarsi all'adozione di norme emendative che approfittano della conversione per smarcarsi dal dibattito parlamentare. Questo non svisciva affatto l'attività parlamentare, ma le restituisce il suo ruolo primario.

È comprensibile che vi sia una radicata diffidenza suffragata da anni di mala legislazione; altrettanto naturale è il timore che le norme restrittive abbiano un risultato deludente e che alcuni strumenti si prestino ad una prevaricazione dell'Esecutivo¹²⁹.

La via dell'intervento sulle norme costituzionali è stata finalmente presa in modo più deciso che nei tentativi precedenti. I limiti saranno di rango costituzionale; gli strumenti alternativi paiono perfettibili ma, nel complesso, ben congegnati.

Manca solo un elemento che non è possibile istillare per legge: la correttezza politica ed istituzionale di chi legifera, governa e controlla, senza la quale non v'è procedimento che tenga, nemmeno il più accuratamente disciplinato.

È doveroso sperare che contaminino i nostri organi politici, visto che la misura è colma.

** Laureata in Giurisprudenza, Università di Perugia

¹²⁹ È l'idea, fra gli altri, di G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione*, cit.

Bibliografia e sitografia

G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, AIC, n° 3/2014.

A. BARBERA, *Note sul disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V) - Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato del 27 maggio 2014*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 5/2014.

R. BIN, *Le prospettive della legislazione regionale - Convegno organizzato dalla rivista Le Regioni in collaborazione con l'Università statale di Milano*, Milano, 26-27 gennaio 2006, in *Quaderni costituzionali*, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/201.pdf [ult. vis. 10-10-2014].

R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, paper del 22/4/2014, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8#b> [ult. vis 14-12-2014].

R. BIN, *L'interpretazione conforme, due o tre cose che so di lei*, AIC, n° 1/2015, pubblicazione del 09/01/2014.

G. BRUNELLI, *Memoria sui progetti di legge costituzionale a. c. 2613 ed abb., in materia di revisione della parte seconda della costituzione*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 12/2014.

R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, AIC, n° 2/2014, pubblicazione del 02/05/2014.

C. CALVIERI, *Decreto legge e limiti alla potestà legislativa regionale posti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (considerazioni e margine della Sent. n. 496 del 1993)*, in *Giur. Cost.*, I, 1994, pp. 471 e ss.

C. CALVIERI, *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*, E.S.I., Napoli 2001.

CAMERA DEI DEPUTATI – RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA DEL 27/03/2014, *Su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2014&mese=03&giorno=27&view=&commissione=01&pagina=>, [visualizzato il 14/07/14].

CAMERA DEI DEPUTATI – DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI n. 108 del 26/3/2014 *La decretazione d'urgenza*.

CAMERA DEI DEPUTATI – COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere alla prima commissione sulla 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*. C. 2486 Governo, 3 Luglio 2014, in: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2014/07/03/48/comunic.htm> [ult. vis. 14/12/2014].

CAMERA DEI DEPUTATI – COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere alla prima commissione sulle Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, 4 Dicembre 2014, in: <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2014&mese=12&giorno=04&view=&commissione=4>

[8&pagina=data.20141204.com48.bollettino.sede00010.tit00010#data.20141204.com48.bollettino.sede00010.tit00010](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28246) [ult. vis. 14/12/2014].

CAMERA DEI DEPUTATI – RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE, in: *Federalismi.it*, <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28246>, [ult. vis. 18/12/2014].

CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, *Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, Raffaele Cantone*, seduta del 3 luglio 2014, http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c01_tra_sparenza&anno=2014&mese=07&giorno=03&idCommissione=01&numero=0001&file=indice_stenografico [visualizzato il 14/12/14].

B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in: *Federalismi.it*, n° 22/2014.

P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, pp. 408 ss.

S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, *paper* del 29/4/2014, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8#c> [ult. vis. 14/12/2014].

S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, *paper* del 13/5/2014, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8#c> [ult. vis. 14/12/2014].

A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed eccesso di potere legislativo*, in *Giur. Cost.*, 1995.

A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto legge*, I, Padova, 1997.

A. CELOTTO, *La “storia infinita”: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giurispr. Cost.*, 2002, pp. 133 e ss.

A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della “immediata presentazione” del decreto-legge alle camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011)*, AIC, n° 3/2011, pubblicazione del 19/07/2011.

A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.

D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra gli interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, *focus- fonti del diritto* n.1/2014, pubblicazione del 11/7/14.

G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 14/05/2002.

M. D'AMICO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto, 2014; 23 ottobre 2014*, in AIC osservatorio costituzionale – novembre 2014.

C. DE FIORES, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati - Indagine conoscitiva in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*; 15 ottobre 2014, in AIC osservatorio costituzionale, n° 3/2014.

- R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto legge*, in *Consulta online*, 2013, <http://www.giurcost.org/studi/dickmann.pdf> [ult. vis. 02/10/2014].
- C. ESPOSITO, in *Enciclopedia del diritto*, voce *Decreto legge*, Giuffrè, Roma 1962, pp. 831-867.
- C. FATTA, *La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il "caso" del "decreto sicurezza"*, COSTANZO P. (a cura di), *La decretazione d'urgenza. (Il caso dei c.d. decreti "sicurezza")*, 2008, in *Bibliografia del Parlamento*, http://documenti.camera.it/bpr/20414_testo.pdf [ult. vis. 02/06/2014].
- G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, AIC, n° 4/2012, pubblicazione del 08/01/2012.
- G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.
- G. FINOCCHIARO, *Un intervento che rischia di mancare gli obiettivi*, in www.ilsole24ore.com del 07/11/2004.
- G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.
- G. FONTANA – A. IANNUZZI, *Nota di lettura normativa. I decreti-legge nell'esperienza della XVI e XVII legislatura*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.
- S. FOSSATI, *Milleproroghe, il governo vara il decreto legge*, in: *Il sole 24 ore*, 23 dicembre 2014.
- A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.
- E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati - Indagine conoscitiva in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*; 20 ottobre 2014, in AIC osservatorio costituzionale, n° 3/2014.
- A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega "in bianco" del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 17/10/2014.
- A. LO SCALZO., *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta online*, 2014, <http://www.giurcost.org/decisioni/2013/0237s-13.html> [ult. vis. 02/10/2014].
- R. LUNGARELLA, *Immobili, 12 decreti in ritardo*, in: *Il sole 24 ore*, 22 dicembre 2014.
- N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto legge?*, in *Iter legis*, 6/2003-1/2004.
- N. LUPO, *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione*, in: *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicazione del 14/04/2004.
- N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo, 2011.
- N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, G. D'ELIA – G. TIBERI – M.P.

- VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, 2012, pp. 419-458.
- N. LUPO, *Decreti-legge "omnibus": verso un recupero del procedimento legislativo ordinario?*, nelMerito.com, 09/03/2012.
- N. MACCABIANI *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale di Nadia Maccabiani*, in: Forum di Quaderni Costituzionali, pubblicazione del 08/04/2002.
- M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, AIC, n° 3/2012, pubblicazione del 17/07/2012.
- M. MANETTI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto, 2014; 23 ottobre 2014*, in AIC osservatorio costituzionale – novembre 2014.
- F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in: Federalismi.it, n° 1/2014.
- OPENPOLIS, in: <http://blog.openpolis.it/2014/12/02/la-fiducite-perenne-del-governo-renzi-mai-nessuno-come-lui/> [ult. vis. 06/12/14].
- L. PALADIN, *Riv. Trib. Dir. Pubbl.* 1958, pp.554-555.
- L. PALADIN, in *Commentario della Costituzione*, Art. 77, Zanichelli, Bologna 1979.
- F. PICCOLO, *Il desiderio di essere come tutti*, Einaudi, 2013.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo aggiornato al 27/11/2014, in: <http://www.governo.it/Presidenza/UPG/> [ult. vis. 14/12/2014].
- E. ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato*, in: Forum di Quaderni Costituzionali, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/fonti_del_diritto/0008_rossi.pdf [ult. vis. 10/10/2014].
- A. RUGGERI, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti legge*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma 24-25 Novembre 1995, ora in *Riv. di dir. cost.*, 1, 1996, pp. 251-293.
- 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, pubblicazione del 03/12/2013.
- SENATO DELLA REPUBBLICA – I COMMISSIONE, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame, ai sensi dell'art. 143, comma 1, del regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza; audizione di esperti*, interventi di: A. CELOTTO, G. AZZARITI, B. CARAVITA DI TORITTO, A. D'ANDREA, C. DE FIORES, G. GUZZETTA, F. S. MARINI, G. SALERNO, G. SCACCIA, M. VOLPI, R. AGOSTINI, G. LAURICELLA, E. LATTUCA, F. P. SISTO, E. COZZOLINO, http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/01/indag/c01_dec retazione/2014/06/19/indice_stenografico.0001.html, [visualizzato il 14/07/14].
- SENATO DELLA REPUBBLICA – ATTIVITÀ NON LEGISLATIVE, *Proposta di modificazione del Regolamento: Quagliariello e Zanda - Riforma organica del Regolamento del Senato (Doc. II, n. 29)*, in: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/717020.pdf> [ult. vis. 16-12-2014].

GIU. SERGES, *Per un superamento delle “decisioni rinneganti” in materia di decretazione d’urgenza – Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in: *Federalismi.it*, n° 1/2014.

SENATO DELLA REPUBBLICA – DOSSIER SERVIZIO STUDI, n. 111 *Decretazione d’urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, marzo 2014.

A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in AA. VV., *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata 2006.

A. SIMONCINI, *La delegificazione nei decreti-legge: un’introduzione*, R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo, 2011.

A. SIMONCINI, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, AIC, n° 3/2014, pubblicazione del 12/09/2014.

A.P. TANDA, *Riflessioni sui decreti-legge*, in *documenti.camera.it*, 1982, http://documenti.camera.it/bpr/3864_testo.pdf [ult. vis. 03/11/2014].

D. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in A. BARBERA – T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 133 ss.

G. VIESTI, *Il decreto legge*, Jovene, Napoli 1967.