

Audizione informale sui disegni di legge nn. 574, 892, 976 e 1137 di Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di conversione in legge dei decreti-legge

martedì 18 giugno 2024 ore 13

Prof. Lorenzo Spadacini

SOMMARIO: 1. I quattro disegni di legge di modifica dell'articolo 77 della Costituzione all'attenzione della I Commissione del Senato; 2. Considerazioni preliminari: la proposta alternativa di vietare la posizione della questione di fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti; 3. I disegni di legge dei senatori Paroli e Tosato: l'estensione da 60 a 90 giorni del termine per la conversione dei decreti-legge; 4. Le nuove limitazioni da introdurre nell'articolo 77 della Costituzione nei disegni di legge Gelmini e Giorgis (*et alteris*), con qualche ulteriore proposta; 5. I controlli sulla sussistenza dei presupposti dei decreti-legge nel disegno di legge Giorgis (*et alteris*) e una proposta alternativa; 6. L'introduzione del "voto a data certa" e qualche dubbio sulla sua capacità deflattiva dell'abuso della decretazione d'urgenza.

1. I quattro disegni di legge di modifica dell'articolo 77 della Costituzione all'attenzione della I commissione del Senato

I quattro disegni di legge nn. 574, 892, 976 e 1137 (Modifica all'articolo 77 della Costituzione in materia di conversione in legge dei decreti-legge) sono accomunati dall'oggetto su cui intervengono: la decretazione d'urgenza. Tuttavia, il progetto a prima firma del sen. Giorgis ha uno spettro d'azione più ampio e ambizioso, che prescinde dal tema della decretazione d'urgenza in sé e per sé, introducendo più in generale un primo nucleo di quel che in genere si indica come "Statuto dell'opposizione". Dato l'abbinamento, però, considererò anche questo testo in funzione della riconduzione a normalità della decretazione d'urgenza, anche se ciò è riduttivo della sua funzione.

2. Considerazioni preliminari: la proposta alternativa di vietare la posizione della questione di fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti

Per affrontare il tema dell'abuso della decretazione d'urgenza cui i quattro disegni di legge vorrebbero porre rimedio, alcune considerazioni preliminari si impongono.

In ogni ordinamento che si ispiri ad una forma di stato liberale e democratica, a prescindere dalla specifica forma di governo prescelta, la funzione legislativa è attribuita al Parlamento, ossia a un'istituzione, variamente configurata, che comprenda indefettibilmente un organo collegiale direttamente rappresentativo della volontà popolare e in posizione di sostanziale indipendenza dagli altri organi costituzionali.

Dal punto di vista della legislazione, ciò che differenzia i diversi ordinamenti non sta, dunque, nella indefettibile attribuzione del relativo potere al Parlamento, bensì nel ruolo assegnato agli altri organi, che possono in diversi modi e misure cooperare alla formazione dell'indirizzo politico legislativo insieme all'organo rappresentativo della plurale volontà popolare, senza però mai sostituirsi ad esso. Nonostante tutte le soluzioni e combinazioni possibili (si pensi, ad esempio, al potere di veto che può essere attribuito al Capo di Stato nelle forme di governo presidenziali) resta comunque fisso un dato

essenziale: l'organo centrale della legislazione deve essere – almeno – una Camera direttamente eletta dai cittadini, e pertanto espressiva della volontà popolare dalla quale trae legittimazione.

A tale riguardo, in dottrina è stata ampiamente evidenziata la necessità di rafforzare la posizione del Parlamento italiano nel nostro sistema istituzionale, a partire proprio dal suo ruolo nell'esercizio della funzione normativa primaria, che gli è stato di fatto sottratto nel corso del tempo. Si tratta di un problema ormai annoso e che necessariamente richiede interventi complessi su più fronti, giacché svariate sono le ragioni che hanno prodotto questo stato di debolezza che ha fatto da contraltare ad una progressiva e ormai incontrollata espansione del ruolo dell'Esecutivo.

Lo stato patologico in cui certamente versa il processo di assunzione della decisione legislativa nel nostro Paese, che vede un'indiscriminata sostituzione di fatto del ruolo costituzionalmente riservato al Parlamento in favore dell'Esecutivo, non deve essere confuso con la normale e fisiologica posizione privilegiata del Governo nella direzione dell'indirizzo politico tipica di tutte le forme di governo parlamentari dal superamento dello stato liberale in poi.

La vera "malattia" risiede infatti nella posizione di subordinazione della funzione parlamentare di fronte alla funzione governativa, in grado di imporsi incondizionatamente all'interno delle Assemblee rappresentative, prescindendo dalle procedure, dai limiti, dalle tempistiche e dalle forme che sostanziano il ruolo del Parlamento nella produzione legislativa. Ne discendono ovvie conseguenze in termini di depauperamento della sua effettiva capacità rappresentativa.

I dati sulla produzione normativa dimostrano, senza tema di smentita, questo stato di debolezza parlamentare, che in prospettiva comparata non ha pari nemmeno con riguardo ad ordinamenti stranieri nei quali il Governo è considerato particolarmente "forte" e neppure nei casi in cui il vertice dell'Esecutivo si caratterizza per la sua particolare posizione di primazia.

L'analisi dei dati è necessaria perché consente di delineare in modo chiaro i contorni del problema e consente, perciò, di far emergere la consistenza del dominio governativo rispetto all'esercizio della funzione legislativa. Tale dominio si realizza proprio attraverso lo straordinario abuso della decretazione d'urgenza, la quale, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, dovrebbe viceversa rappresentare l'eccezione all'esercizio della funzione legislativa parlamentare. Essa, invece, è divenuta progressivamente nel tempo non soltanto lo strumento ordinario di produzione normativa, ma addirittura la fonte largamente dominante rispetto alle altre e, prima fra tutte, rispetto alla legge ordinaria parlamentare. Tolti i decreti-legge e le leggi di bilancio, che sono approvate con modalità sostanzialmente analoghe, la legge approvata con un *iter* che garantisca la piena partecipazione parlamentare produce nel nostro ordinamento meno del 14% delle parole complessive (si tratta di poco più di 200 leggi di cui più della metà di ratifica di trattati internazionali).

Si dirà: l'abuso della decretazione d'urgenza non è un problema nuovo. E, in effetti, non lo è. Esso, fino al 1996, si è manifestato sotto forma di costante produzione di decreti-legge, in un numero e quantità tale da essere incompatibile con i tempi di esame parlamentare richiesti per la conversione. Così si è sviluppata la prassi della reiterazione, alla quale si è posto fine, come è noto, attraverso un duplice intervento, ciascuno per la sua parte, degli organi di garanzia: anzitutto la Corte costituzionale (con la sentenza n. 360 del 1996) e poi il Presidente della Repubblica (garantendone l'osservanza in sede di emanazione dei decreti).

Tuttavia, dopo una prima fase, durata fino alla chiusura della XIII legislatura nel 2001, nella quale si è assistito ad una riduzione della decretazione d'urgenza (cui si sono fatti carico i Governi Prodi I, D'Alema I e II nonché Amato II), si è passati ad una nuova esplosione, benché sotto altre forme. Il numero dei decreti-legge, infatti, effettivamente si è ridotto, ma è cresciuta enormemente l'estensione

normativa in termini di lunghezza dei testi di ciascun decreto, così come pure la loro progressiva eterogeneità.

La contrazione del numero dei decreti-legge e la loro progressiva estensione e disomogeneità si è verificata in quanto funzionale al ricorso sistematico alla questione di fiducia, che consente al Governo di ottenere con un unico voto la deliberazione delle Camere entro il termine di conversione.

Con riferimento alla scorsa legislatura (con un trend che non è diverso in quella presente), si può stimare che circa i tre quarti del complesso delle parole di cui sono composte le leggi promulgate sono stati approvati ricorrendo a un voto di fiducia in almeno una delle Camere e circa i due terzi di esse sono stati approvati con un voto di fiducia in entrambe le Camere!

Alla stima si giunge considerando che tutte le leggi di bilancio sono state approvate con la fiducia in entrambe le Camere e che lo stesso è accaduto per il 69% delle parole recate dalle leggi di conversione dei decreti; inoltre l'84% delle parole recate dalle leggi di conversione dei decreti sono state approvate con la fiducia in almeno una Camera (le percentuali utilizzate sono state elaborate con riferimento alla prima metà della scorsa legislatura in L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022, ed estese, in mancanza di altri dati, anche alla seconda metà); del resto, benché la fiducia sia posta sul 60% dei decreti, ciò si verifica sempre sui decreti con portata normativa superiore.

Da tutto quanto fino ad ora richiamato sono scaturite alcune altre conseguenze strettamente connesse al fatto che il Governo, disponendo *ad libitum* della questione di fiducia, è sempre in grado di ottenere immediatamente l'approvazione del testo voluto. In primo luogo, si sono dilatati i tempi di esame del testo nella prima Camera (perché nella seconda, in ogni caso, l'apposizione della questione di fiducia garantisce l'approvazione istantanea del medesimo testo), producendo un sistema ormai fondato su un monocameralismo alternato di fatto, con emarginazione alternata di una Camera o dell'altra. In secondo luogo, si sono dilatati i tempi di esame della Commissione della prima Camera (perché, in modo sostanzialmente analogo al precedente, l'apposizione della questione di fiducia garantisce l'approvazione istantanea del testo in Aula). Ne è derivato che l'attuale procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge si è ridotto a una procedura monocamerale decentrata nella prima commissione di esame, con violazione, da questo punto di vista, dell'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione.

Peraltro, la medesima dinamica si ripropone anche per il resto della produzione legislativa di monopolio governativo. Si pensi, fra tutte, all'approvazione annuale della legge di bilancio, che avviene proprio sulla logica di un'alternanza tra le due Camere. In generale, conclusivamente, è possibile tracciare uno schema comune a tutte le procedure che, di fatto, assimila l'*iter* di approvazione delle leggi di bilancio a quello di conversione dei decreti-legge. In particolare per: a) la data certa di approvazione finale; b) i tempi più abbreviati rispetto alle procedure legislative ordinarie; c) l'abnormità dell'estensione normativa contenuta in termini di numero di commi; d) l'anomalo prolungamento della durata dell'esame della commissione competente al primo ramo del Parlamento cui il disegno di legge è assegnato; e) l'esiguità del tempo riservato all'esame in Aula rispetto a quello complessivo; f) il ricorso sistematico alla questione di fiducia per giungere alla conclusione del procedimento entro il termine prestabilito; g) l'evidente sproporzione nel tempo d'esame tra la prima e la seconda Camera; h) la marcata monocameralizzazione del procedimento.

Come risulta dai dati sulla legislazione, è lo strumento della questione di fiducia che finisce per essere la vera leva in mano al Governo attraverso il cui azionamento questi riesce a strozzare il dibattito

parlamentare e a determinare l'approvazione di un intero provvedimento tramite un voto unitario, a partire dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge e dai disegni di legge di bilancio, ma – all'occorrenza – anche con riguardo ad altre proposte di legge (basti ricordare le complessive otto votazioni fiduciarie poste nelle due Camere nell'iter di approvazione della legge elettorale vigente).

Si capisce, dunque, che intervenire sulla disciplina della questione di fiducia sembrerebbe necessario per arginare il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo. Naturalmente il punto non sarebbe quello di impedire all'Esecutivo di subordinare la propria permanenza in carica all'approvazione di un determinato provvedimento, anche perché le dimissioni sono pur sempre un atto volontario e libero che, come tale, il Governo può sempre preannunciare in caso di reiezione parlamentare di un qualsiasi provvedimento. Lo scopo è piuttosto quello di impedire un utilizzo strumentale della questione di fiducia per il solo fine di sfruttare – sempre e in ogni caso – i vantaggi procedurali che sono fatti discendere dall'impiego di questo strumento, con l'obiettivo di rendere possibile la conclusione dei procedimenti di conversione dei decreti, a prescindere dalla loro riconducibilità ai presupposti, dal loro numero e dalla loro abnorme estensione normativa.

Proprio per rispondere all'ormai annoso problema dell'abuso della decretazione d'urgenza, dunque, l'effettiva limitazione da introdurre è quella di stabilire l'impossibilità per il Governo di utilizzare la questione di fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Se il Governo fosse inibito dall'uso di tale strumento, infatti, dovrebbe ridurre al minimo la presentazione dei decreti-legge per la semplice ragione che, in mancanza delle semplificazioni procedurali connesse al ricorso alla questione di fiducia, non sarebbe in grado di ottenerne la conversione, salvo che essi siano in numero limitato e di dimensione normativa contenuta, ossia che rispettino i canoni richiesti dall'articolo 77 della Costituzione (sempre, come si è detto, che non si generalizzasse il contestato istituto della "ghigliottina").

In proposito, non vale peraltro l'obiezione per cui senza lo strumento della questione di fiducia si rischierebbe di non ottenere neppure la conversione di quei decreti che fossero davvero straordinariamente necessari ed urgenti; da ultimo, proprio la recente emergenza pandemica ha dimostrato che, quando i decreti-legge sono adottati nel pieno rispetto dell'articolo 77 della Costituzione, non vi sono ostacoli alla spedita approvazione delle misure ivi contenute persino da parte delle opposizioni.

Tuttavia, questa non è la soluzione prospettata da alcuno dei disegni di legge al vostro esame e di cui mi si chiede una valutazione.

3. I disegni di legge dei senatori Paroli e Tosato: l'estensione da 60 a 90 giorni del termine per la conversione dei decreti-legge

I testi dei senatori Tosato e Paroli, in verità, si limitano ad aumentare il tempo parlamentare disponibile per la conversione dei decreti-legge da 60 a 90 giorni.

Il testo del senatore Tosato, poi, vuole intervenire specificamente per contenere il fenomeno c.d. del monocameralismo alternato, imponendo alla prima camera d'esame un limite di 60 giorni per l'approvazione della legge di conversione pena la decadenza del decreto, così da lasciarne almeno 30 all'altra Camera. Allo scopo di ripristinare l'esercizio paritario della funzione legislativa da parte delle due Camere, tuttavia, non è necessario aumentare il tempo di vigenza del decreto in assenza di conversione. Infatti, si potrebbe prevedere alternativamente che il decreto-legge decada non solo in caso di mancata conversione nel termine di sessanta giorni, ma anche nel caso di mancata approvazione del disegno di legge di conversione da parte della Camera presso la quale è incardinato

entro un termine che garantisca all'altra Camera un ugual numero di giorni di esame. In sostanza quindi, il decreto-legge decadrebbe non solo se non convertito entro il sessantesimo giorno dall'emanazione, ma anche se non vi sia la deliberazione della prima Camera di esame entro trenta giorni, così da lasciarne altrettanti alla seconda. Esso decadrebbe, inoltre, se la seconda Camera non lo approvasse in via definitiva entro i trenta giorni successivi, nel caso non apporti modificazioni, o entro il quindicesimo giorno successivo, nel caso ne apporti, così da lasciarne ulteriori quindici alla prima (o, per dire, entro il diciottesimo, se la prima Camera avesse concluso il suo iter in ventiquattro giorni, lasciandone alla seconda trentasei). In tal modo ogni Camera dovrebbe lasciare all'altra uno spazio almeno uguale a quello dalla stessa impegnato per l'esame, così da evitare il monocameralismo alternato cui si assiste ora (si veda il testo in calce al paragrafo 5, ripreso da un lavoro proposto assieme ad altri studiosi: D. CASANOVA, M. LADU, M. PODETTA, L. SPADACINI, *Come rafforzare le Camere nell'esercizio della funzione legislativa? Spunti a margine della proposta di razionalizzare la forma di governo parlamentare italiana con la sfiducia costruttiva*, in *Astrid Rassegna* N. 18/2023, da cui questa relazione è ampiamente tratta).

A prescindere da questa specificazione, i due interventi menzionati cercano di recuperare spazio parlamentare senza intervenire davvero sull'abuso della decretazione d'urgenza. A me pare che, se l'obiettivo è contrastare il depotenziamento del Parlamento (così nella relazione del disegno di legge del sen. Tosato) o l'esautoramento delle Camere (così in quella del sen. Paroli), gli interventi proposti sono effettivamente troppo riduttivi. Depotenziamento ed esautoramento del Parlamento, in effetti, non potranno essere efficacemente combattuti senza contenere drasticamente l'abuso della decretazione d'urgenza.

Peraltro, occorre considerare altri due elementi: 1) il tempo maggiore che sarebbe garantito al Parlamento per la conversione dei decreti-legge è anche inevitabilmente un tempo maggiore di incertezza per i cittadini circa la stabilità del diritto vigente; 2) il tempo maggiore d'esame garantito al Parlamento potrebbe avere persino ulteriori effetti incentivanti per il Governo ad abusare dello strumento della decretazione d'urgenza e, in particolare, ad ampliare ulteriormente l'estensione normativa dei decreti-legge, proprio confidando su tale capacità maggiore del Parlamento di convertirli.

4. Le ulteriori limitazioni da introdurre nell'articolo 77 della Costituzione nei disegni di legge Gelmini e Giorgis (*et alteris*), con qualche ulteriore proposta

Più utili allo scopo di contenere il fenomeno della decretazione d'urgenza mi paiono i due progetti dei senatori Gelmini, da un lato, e, soprattutto, Giorgis (e altri), dall'altro.

Entrambi, in primo luogo, cercano di limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza, ispirandosi ai limiti già presenti nella legge 400 del 1988. Tali disegni di legge, in effetti, costituzionalizzano quei limiti contenuti nella legge, ancorché quegli stessi limiti, per via della giurisprudenza costituzionale, abbiano già assunto un rango per lo più sostanzialmente super-legislativo.

In primo luogo, i due disegni di legge limitano la decretazione d'urgenza alle disposizioni che non siano di immediata applicazione, non abbiano carattere specifico e non abbiano contenuto omogeneo. A questo proposito, si tratterebbe di specificare meglio il requisito dell'omogeneità: omogeneità tra le disposizioni che compongono il decreto? Omogeneità rispetto al titolo? Omogeneità rispetto al caso straordinario di necessità ed urgenza evocato a giustificazione del ricorso al decreto? Infine, sempre a questo proposito e sulla stessa scia, si potrebbe aggiungere nel testo di riforma anche un divieto al rinvio a fonti regolamentari, che, nel contesto di un decreto-legge, è sempre sintomatico di mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza.

In secondo luogo, i due disegni di legge Gelmini e Giorgis individuano una serie di materie tipiche, cui limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza. Nei due testi l'elenco è abbastanza simile, sebbene si evidenzino alcune differenze.

Nel testo a prima firma del senatore Giorgis – non in quello della senatrice Gelmini – compare il riferimento all'adempimento degli obblighi dell'Unione europea. È un riferimento ad un settore del diritto molto vasto, forse troppo vasto nell'ambito di un testo che vuole limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza. Peraltro, gli obblighi dell'Unione europea sono spesso connotati da scadenze molto dilatate. Per questo, non dovrebbero affatto richiedere, ai fini della loro attuazione, il ricorso a decreti-legge. Questi, infatti, si dovrebbero impiegare per situazioni non previste e non prevedibili. Gli adempimenti dell'Unione, invece, sono in effetti per lo più prevedibili e in effetti previsti con largo anticipo. Detto questo, io penso allora che il riferimento agli obblighi dell'Unione possa restare nel testo ma suggerirei una formulazione più stringente, che faccia riferimento non solo alla possibilità che sorga una responsabilità dello Stato per inadempimento ma almeno che questa possibilità sia imminente e concreta, così da evitare che il riferimento all'adempimento agli obblighi derivanti dal diritto europeo possa essere inteso in via estensiva.

Nel testo della senatrice Gelmini (ma non in quello del sen. Giorgis), invece, compare il riferimento all'organizzazione del procedimento elettorale, come materia nella quale si può esercitare la decretazione d'urgenza, secondo una scelta che replica quanto già accadeva nel testo della c.d. riforma Renzi-Boschi. Capisco il legame con i recenti decreti in materia elettorale in relazione all'emergenza Covid (ma, segnalo, ce ne erano stati pure altri molto meno connessi a effettive emergenze, ad esempio in materia di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste). Tuttavia, mi pare che questi casi sarebbero già coperti dal riferimento, nel testo dei due disegni di legge, alle calamità o alle emergenze sanitarie. Penso, dunque, che sia preferibile espungere la materia elettorale da quelle elencate in via autonoma, come nel testo del senatore Giorgis. La sua presenza nell'elenco, infatti, si presta ad abusi anche pericolosi.

Andrebbe valorizzata, invece, la disposizione presente nel testo della senatrice Gelmini – e non in quello del senatore Giorgis – che esclude dalla decretazione d'urgenza la materia penale e vieta che con decreto-legge sia ripreso il contenuto di disegni di legge di cui sia già iniziato l'esame (io aggiungerei: “nell'assemblea di una delle due Camere”).

Tutto sommato, faccio notare che il complesso delle materie su cui resta consentita la decretazione d'urgenza è comunque molto vasto e suscettibile di interpretazioni ulteriormente estensive. Il che fa sorgere un dubbio circa la capacità contenitiva dell'abuso della decretazione d'urgenza che questa limitazione per materie potrà realizzare in concreto.

In ogni caso, nell'ottica dei due disegni di legge, potrebbero essere introdotte ulteriori specificazioni nel testo dell'articolo 77 della Costituzione, a scopo di evitarne con maggior *chance* di successo l'elusione (in calce al paragrafo 5 è proposto un testo rivisto dell'articolo 77 della Costituzione che recepisce le indicazioni proposte):

- a) Migliore **specificazione dei presupposti** che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza

Il testo dell'articolo 77 della Costituzione autorizza il Governo ad adottare i decreti-legge in casi straordinari di necessità e urgenza. In primo luogo, si potrebbe adottare una formulazione più stringente di quella che si riferisce ai “casi”, quasi sempre dilatata al di là di ipotesi di vere e proprie emergenze di fatto, per scolorire fino al punto di ricomprendere tutte quelle situazioni per le quali il Governo ritenga opportuno intervenire tempestivamente anche per mere ragioni politiche. Da questo

punto di vista, potrebbe essere utile specificare che alla decretazione d'urgenza si possa ricorrere solo ed esclusivamente quando vi siano emergenze di fatto straordinarie che rendano necessario ed urgente intervenire. Inoltre, potrebbe essere utile specificare che si debba trattare anche di casi imprevedibili. Molto spesso, per esempio, l'urgenza è determinata dal mero approssimarsi di un termine legislativo. Si pensi ai consueti decreti c.d. milleproroghe, così negativi sulle attività delle pubbliche amministrazioni, la cui inerzia rispetto ai termini di legge può sempre contare sull'intervento di dilazioni improvvise, e su quelle delle imprese e dei cittadini, che non sanno mai se poter fare effettivo affidamento circa i termini legislativi previsti.

b) Procedura di adozione dei decreti: **tutela della collegialità del Governo e del presupposto dell'urgenza**

Inoltre, occorrerebbe intervenire sulla procedura di adozione dei decreti-legge. Essa attualmente prevede che siano adottati dal Governo, che deve il giorno stesso presentarli alle Camere. Poiché tra l'adozione governativa e la presentazione alle Camere vi è di mezzo l'emanazione presidenziale, questa disposizione si è interpretata come se il termine di presentazione alle Camere (il giorno stesso) non decorresse dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, ma dall'emanazione del Capo dello Stato. Sulla base di questa interpretazione, si è diffusa la prassi per cui, tra la deliberazione del decreto da parte del Consiglio dei ministri e l'emanazione da parte del Capo dello Stato, trascorre un periodo di tempo che può essere assai lungo. Per giustificare tale lasso di tempo, generalmente si invoca la necessità di consentire il controllo presidenziale del decreto in vista dell'emanazione, ma in realtà accade generalmente che il testo del decreto-legge, pur deliberato dal Consiglio dei ministri, non è pronto o, talora, è del tutto assente, come nel caso dei decreti "copertina". Si tratta di una prassi che viola il principio di collegialità del Governo, in quanto il testo finale del decreto è confezionato nel triangolo Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato con funzione di segretario del Consiglio e Presidente della Repubblica. Inoltre, rivela che i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza in effetti non sussistono, visto che l'emanazione del decreto-legge avviene anche con alcune settimane di ritardo. A questo fine, il testo dell'articolo 77 della Costituzione dovrebbe essere modificato nel senso di prevedere che il testo del decreto debba essere trasmesso al Capo dello Stato immediatamente dopo la deliberazione, che quest'ultimo, accertati i presupposti, lo emana entro il giorno successivo e che il testo è trasmesso alle Camere per la conversione contestualmente all'emanazione.

c) Esplicitazione dell'**estensione dei limiti per la decretazione d'urgenza alla legge di conversione**

Occorrerebbe poi incidere sulla procedura di conversione del decreto-legge. Da questo punto di vista, una tutela effettiva delle prerogative del Parlamento dovrebbe esplicitare ciò che la giurisprudenza costituzionale ha già più volte affermato in teoria, senza che un seguito vero e proprio, se non in marginali casi, si sia verificato. Poiché, in effetti, la procedura di conversione dei decreti-legge comporta un esame parlamentare non comparabile a quello possibile nelle altre procedure legislative, la tutela delle prerogative del Parlamento passa necessariamente dalla garanzia che la "corsia veloce" che pur sempre connota la conversione dei decreti-legge non sia sfruttata per inserire nella legge di conversione emendamenti estranei al contenuto del decreto. Per questa ragione, una volta che il decreto-legge sia costretto nell'ambito di un'area più rigidamente connessa all'emergenza che lo ha giustificato, è indispensabile evitare, altresì, che sia surrettiziamente possibile sfuggire alla procedura parlamentare ordinaria introducendo per via emendativa disposizioni spurie nella legge di conversione. Per questa ragione, la legge di conversione dovrà presentare solo contenuti omogenei rispetto al decreto cui si riferisce. Peraltro, più in generale, proprio per tutelare il procedimento legislativo ordinario, dovrebbero essere esplicitamente estesi alla legge di conversione anche tutti gli

altri limiti previsti per il ricorso alla decretazione d'urgenza. Del resto, nello schema proposto (vedi paragrafo seguente), ciò risulterebbe non solo auspicabile e possibile ma risulterebbe altresì garantito dal duplice controllo selettivo garantito dal Capo dello Stato in fase di emanazione dei decreti e poi di promulgazione della legge di conversione.

d) Le **sanatorie**

Infine, occorrerebbe intervenire sulla possibilità delle Camere di regolare i rapporti sorti durante la vigenza dei decreti-legge non convertiti. È noto, infatti, che tale possibilità si è trasformata, in sostanza, nell'occasione per le Camere di provvedere ad una conversione tardiva dei decreti-legge e che tramite tale possibilità si sono sviluppate le pratiche di conversioni cumulative di plurimi decreti-legge in un'unica legge di conversione (c.d. decreti-minotauro), con ulteriore depauperamento delle prerogative parlamentari (ed ennesimo incentivo al Governo nell'abuso della decretazione d'urgenza). Bisognerebbe quantomeno prevedere che il ricorso alle c.d. leggi di sanatoria, che ora consistono in una generale clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto non convertito, producendo in sostanza una conversione tardiva, possano riguardare esclusivamente gli effetti irreversibilmente prodotti. Tuttavia, si potrebbe più efficacemente provvedere ad un'abrogazione della disposizione, sul presupposto che il ricorso ad una legge retroattiva per regolare specifiche categorie di rapporti giuridici sorti durante la vigenza di un decreto non convertito sarebbe comunque sempre possibile ma all'interno dei più garantisti limiti previsti per il ricorso, in linea generale, ad una legge retroattiva (a partire da una stringente valutazione in termini di ragionevolezza), con la conseguenza, però, di impedire conversioni generalizzate tardive.

5. I controlli sulla sussistenza dei presupposti dei decreti-legge nel disegno di legge del senatore Giorgis (*et alteris*) e una proposta alternativa

Il testo della senatrice Gelmini, peraltro, non affronta il tema dei controlli e delle cause dell'abuso della decretazione d'urgenza. Il che fa sorgere un ulteriore dubbio circa l'efficacia dell'intervento. È risaputo, infatti, che l'abuso della decretazione d'urgenza non può essere imputato a deficienze testuali dell'art. 77 Cost., il quale, in sé e per sé, già ora sarebbe sufficiente per giudicare costituzionalmente illegittima la grande maggioranza dei decreti-legge emanati. E dunque non può essere trovata esclusivamente sul terreno della riformulazione del testo la chiave di risoluzione del ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza.

Il disegno di legge del sen. Giorgis, invece, affronta il tema delle cause degli abusi della decretazione d'urgenza e dei controlli circa i limiti che dovrebbe incontrare, offrendo una duplice soluzione: 1) il voto a data certa per le procedure legislative per le quali il Governo lo richieda; 2) l'introduzione di un controllo della Corte costituzionale su istanza della minoranza parlamentare circa la sussistenza dei presupposti per l'emanazione del decreto.

Partirei dal tema dei controlli sulla decretazione d'urgenza, che evocano il ruolo della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica.

In proposito, è innanzitutto utile ricordare come la formulazione dell'articolo 77 della Costituzione sia, fin dall'origine, unanimemente correlata all'opportuna necessità di circoscrivere l'utilizzo di questo istituto. Pur in assenza di alcuna previsione esplicita in tal senso nello Statuto Albertino, il ricorso al decreto-legge si era comunque già affermato in via di prassi nel nostro Paese nel periodo liberale, prima di essere confermato durante il periodo fascista, quando il regime, conformemente alla sua impostazione illiberale e autoritaria, ne aveva confermato l'uso, rendendolo anzi di fatto il modo ordinario di legiferare assieme ai decreti legislativi (il che naturalmente getta una luce ulteriormente sinistra sullo "stato dell'arte" attuale).

Guardando specificamente all'ordinamento repubblicano, in concreto l'abuso della decretazione d'urgenza si è affermato perché, in assenza di un effettivo ed efficace controllo da parte degli organi di garanzia, i limiti all'adozione dei decreti-legge avrebbero dovuto essere fatti valere dal Parlamento, che però, parallelamente alla sua perdita di centralità nell'assetto istituzionale, è progressivamente riuscito sempre meno ad impedire il dilagare di questa pratica, finendo per abdicare rispetto al proprio ruolo nell'esercizio della funzione normativa ed anzi per cooperare con il Governo rispetto alla perpetrazione di questo abuso.

In questo contesto, la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica hanno in realtà accentuato nel corso del tempo i propri richiami a Parlamento e Governo per lo svolgimento di un'attività legislativa maggiormente in linea con i canoni costituzionali.

La Corte costituzionale, in particolare, ha progressivamente superato alcune impostazioni che in precedenza facevano retrocedere il proprio controllo: ha rigettato la teoria della capacità sanante della legge di conversione con riferimento ai vizi del decreto-legge; ha enfatizzato il necessario requisito dell'omogeneità del decreto-legge; ha protetto il procedimento parlamentare di conversione dall'intrusione di disposizioni spurie; ha dichiarato illegittima la pratica della reiterazione dei decreti-legge. Ciononostante, diversamente da quanto accaduto a seguito proprio della celebre e già citata sentenza n. 360 del 1996, che ha effettivamente debellato il ricorso alla reiterazione dei decreti-legge, i progressi compiuti dalla Consulta sul piano teorico rispetto alla sindacabilità della decretazione d'urgenza non hanno avuto sul piano concreto lo stesso seguito.

Discorso simile vale per l'attività svolta del Presidente della Repubblica, caratterizzata nel tempo da un interventismo sempre più marcato in termini di richiami al Governo e al Parlamento, ma ugualmente privo di un'efficacia riscontrabile in concreto.

Quanto alla Corte costituzionale, il controllo di costituzionalità esercitato in via successiva, da un lato sconta inevitabilmente un'efficacia pressoché nulla con riferimento ad atti con forza di legge dall'esistenza precaria fino alla loro conversione in legge e, dall'altro lato, proprio con riferimento alla procedura di conversione, patisce del carattere necessariamente dirompente delle conseguenze che derivano dalla rilevazione di vizi di costituzionalità *in procedendo* (destinati a travolgere non una singola disposizione ma il relativo provvedimento nel suo complesso).

Quanto all'azione del Presidente della Repubblica, l'impossibilità di fare da argine effettivo all'abuso della decretazione d'urgenza è determinata da una comprensibile ritrosia a ingerirsi rispetto a questioni ritenute come attinenti in definitiva all'indirizzo politico, dalla debolezza connessa alla propria legittimazione indiretta rispetto al consenso popolare, così come dalla mancata attribuzione esplicita in suo favore di un ruolo con specifico riguardo allo svolgimento di controlli rispetto all'emanazione dei decreti-legge.

Proprio collegandosi a quest'ultimo aspetto, va sottolineato che, se si vuole garantire un controllo efficace circa la sussistenza dei presupposti per l'adozione dei decreti-legge, risulta necessario intervenire attribuendo formalmente all'una o all'altra di queste due istituzioni di garanzia il compito esplicito di esercitare tale funzione.

Si potrebbe pensare, anzitutto, di investire di tale funzione la Corte costituzionale, come nel testo a prima firma del senatore Giorgis. Si tratta di un controllo più tempestivo di quello attuale ma necessariamente non preventivo, poiché, data l'urgenza in risposta alla quale dovrebbe intervenire un decreto-legge, non si può immaginare che esso non entri in vigore nelle more della relativa decisione del giudice costituzionale.

Alternativamente, si potrebbe immaginare di affidare esplicitamente una (necessariamente diversa) funzione di controllo in tal senso al Capo dello Stato in fase di emanazione dei decreti-legge (e di promulgazione delle leggi di conversione).

Tra le due opzioni, potrebbe forse sembrare preferibile la seconda.

L'intervento della Corte costituzionale, infatti, per quanto anticipato rispetto ad ora non potrebbe che risultare comunque successivo rispetto all'emanazione del decreto-legge e alla sua entrata in vigore. In effetti, si dovrebbe prevedere un termine per consentire a coloro che fossero titolari del potere di adirla di esercitare tale prerogativa ponendo, in particolare, le questioni da valutare (del resto non sembra configurabile un intervento d'ufficio della Consulta). Inoltre, il giudizio della Corte costituzionale non potrebbe che svolgersi con le forme proprie di un'istanza giurisdizionale (e, anzitutto, quelle connesse al contraddittorio), con i relativi tempi, anche derivanti dalla sua composizione collegiale. Per di più, si tratta di una soluzione che esporrebbe politicamente la Corte costituzionale e potrebbe alla fine indebolire il successivo controllo di legittimità eventualmente attivato dai giudici comuni che ritenessero di sollevare una questione di costituzionalità per mancanza dei presupposti sui decreti-legge (che avrebbero già superato il suo vaglio in via preventiva).

Il Presidente della Repubblica, allora, sembrerebbe essere l'istituzione che meglio potrebbe svolgere un più efficace controllo circa la sussistenza dei requisiti necessari per l'adozione di un decreto-legge, per quanto sia opportuno in linea generale evitare che questi non risulti troppo esposto rispetto allo svolgimento dell'attività del Governo (e del Parlamento) al fine di non compromettere la sua posizione costituzionale di tendenziale neutralità rispetto al sistema politico. Innanzitutto, la sua natura monocratica consente un controllo più tempestivo rispetto a quello eventualmente esercitabile dalla Corte costituzionale. Inoltre, la sua natura non giurisdizionale consente l'esercizio di un giudizio più "flessibile" e sommario, in grado comunque di non pregiudicare l'eventuale intervento successivo dell'organo cui è attribuito un controllo di tipo giurisdizionale. Naturalmente, anche questa soluzione non è senza costi, richiedendo al Presidente di svolgere una funzione che potrebbe metterlo comunque in tensione con il Governo e la maggioranza (quando rifiutasse l'emanazione) o con l'opposizione (quando la concedesse troppo facilmente).

All'interno di questa impostazione, che, in una forma o nell'altra, prevede un controllo anticipato rispetto a quello attuale per far valere i limiti alla decretazione d'urgenza, sembrano acquistare di utilità gli interventi sul testo dell'articolo 77 della Costituzione, di cui si è parlato in precedenza, perché in effetti consentono di esercitare questo controllo in modo più agevole rendendolo il più possibile formale, così da esporre al minimo l'organo cui la funzione verrebbe attribuita. La minor esposizione possibile, del resto, appare necessaria al fine di garantire la stessa praticabilità e efficacia del controllo.

Nell'ottica che io preferirei – pur senza escludere uno schema che guardi anche alla Corte costituzionale, come nel testo del senatore Giorgis – sarebbe poi importante stabilire che il controllo da parte del Capo dello Stato non implichi necessariamente la reiezione dell'intero testo del decreto-legge, ma gli o le consenta di procedere ad emanazioni selettive. Allo stesso modo, si potrebbe ipotizzare la possibilità per il Capo dello Stato di promulgare solo parzialmente la legge di conversione del decreto-legge, o, più precisamente, di limitare la promulgazione a un testo che comprenda le sole disposizioni conformi ai presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione. La promulgazione parziale – che, in riferimento alle altre leggi sembra certamente in contrasto sia con la funzione del Capo dello Stato, che verrebbe a ingerirsi eccessivamente nelle questioni di indirizzo politico, sia con l'unitarietà della legge che le Camere adottano con una valutazione che è necessariamente complessiva e non frazionabile (da cui la necessità del voto finale) – potrebbe infatti

diversamente ritenersi accettabile proprio limitatamente alla conversione dei decreti-legge. Pertanto, il potere di promulgazione parziale non verrebbe esercitato in relazione al normale potere legislativo delle Camere, che non incontra limiti di finalità e di materia, ma esclusivamente in relazione allo specifico potere di conversione in legge dei decreti-legge, che è limitato nei presupposti, nelle materie, e nella sua estensione dalle previsioni di cui all'articolo 77 della Costituzione.

La promulgazione parziale della legge di conversione e l'emanazione parziale del decreto-legge, cui il Presidente dovrebbe ricorrere esclusivamente in relazione alla non sussistenza dei soli presupposti costituzionali (e non dunque in generale per ogni motivo di legittimità e di merito), sarebbe espressione dei poteri di garanzia del Presidente. Egli dovrebbe, infatti, garantire che non vi siano abusi governativi nel ricorso a una procedura materialmente legislativa diversa da quella che la Costituzione incardina in via ordinaria nelle Camere e che non vi siano abusi parlamentari nell'impiego della "corsia preferenziale" riservata all'esame del disegno di legge di conversione del decreto.

Nella prospettiva di riforme della forma di governo che inevitabilmente intaccano i poteri del Capo dello Stato, inoltre, l'enfaticizzazione in capo al Presidente della Repubblica del potere di garanzia costituito dal controllo sulla decretazione d'urgenza e sulle leggi di conversione sembrerebbe controbilanciare l'affievolimento sostanziale dei suoi poteri in merito alla nomina del o della Presidente del Consiglio e allo scioglimento anticipato delle Camere. Tale inevitabile affievolimento dei poteri connessi alla sua funzione arbitrale sarebbe pertanto compensato da un suo più rilevante ruolo nell'esercizio della funzione di garanzia e, specificamente, nella valutazione dei presupposti per l'esercizio straordinario da parte del Governo della funzione legislativa e per circoscrivere il contenuto delle leggi di conversione.

Conclusivamente, alla luce di quanto osservato in questo e nel precedente paragrafo, la riformulazione del testo dell'articolo 77 della Costituzione, al netto delle limitazioni di materia già previste dei due disegni di legge in commento e sempre che non si acceda alla più radicale ipotesi di divieto di posizione della questione di fiducia, potrebbe essere concepita in questi termini (in grassetto le parti modificate):

“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando un'emergenza di fatto straordinaria e imprevedibile renda necessario ed urgente intervenire, il Governo può adottare sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge. **I decreti, una volta deliberati dal Consiglio dei ministri, sono immediatamente presentati al Presidente della Repubblica che, limitatamente alle disposizioni per le quali ha accertato la sussistenza dei presupposti, li emana entro il giorno successivo. Il Governo** deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti e le leggi di conversione non recano che disposizioni specifiche e di immediata applicazione nonché di contenuto omogeneo rispetto all'emergenza di fatto che li giustifica. Non possono disciplinare materie per le quali è prescritta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, né attribuire poteri regolamentari e neppure rinnovare disposizioni adottate con decreti non convertiti.

Le leggi di conversione sono promulgate nelle sole disposizioni conformi al presente articolo. Per le altre il Governo presenta appositi disegni di legge da esaminare secondo il procedimento ordinario.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione o se il relativo disegno di legge di conversione non sia approvato dalla Camera che lo sta esaminando entro un termine che consenta all'altra Camera di disporre almeno dello stesso numero di giorni di esame”.

6. L'introduzione del “voto a data certa” nel disegno di legge Giorgis (*et alteris*) e qualche dubbio sulla sua capacità deflattiva dell'abuso della decretazione d'urgenza

L'ulteriore intervento previsto nel testo a prima firma del sen. Giorgis consiste nel prevedere il c.d. “voto a data certa” per i progetti di legge indicati dal Governo. Il senso su cui si fonda è chiaro: poiché l'abuso della decretazione d'urgenza sarebbe in qualche misura imposto al Governo dalla difficile percorribilità dell'*iter legis* ordinario, allora si predispose una corsia veloce che il Governo possa impiegare allo scopo di non essere costretto a emanare i decreti.

Mi permetto di dissentire rispetto a questa impostazione, che a me non pare realistica, ancorché sia sostenuta dalla maggioranza dei costituzionalisti (e anche da quelli più autorevoli, invero). Io penso, infatti, che l'argomento vada giocato all'inverso: è la concreta disponibilità per il Governo di una via rapidissima quale quella che si realizza nell'accoppiata decreto-legge e conversione dello stesso con fiducia che rende sconveniente per il Governo puntare sulla legislazione ordinaria. Del resto, se il Governo, quando ritiene, è in grado di ottenere, per via della decretazione d'urgenza, sostanzialmente qualsiasi riforma legislativa in 60 giorni, perché mai dovrebbe impiegare le vie legislative ordinarie? Queste ultime, del resto, non potranno mai essere velocizzate al punto di essere competitive, per il Governo, con la procedura veloce di cui alla decretazione d'urgenza. Per questo, fin dalla premessa, ho ritenuto che l'unico modo perché il Governo rinunci ad abusare della decretazione d'urgenza è quello di rendere più complicata – e non più semplice – la procedura di conversione, in particolare vietando l'uso della fiducia. In tal caso, infatti, la procedura legislativa ordinaria verrebbe fatta funzionare, eventualmente con le modifiche Regolamentari che si rendessero necessarie.

A prescindere dal mio personale scetticismo sull'efficacia del c.d. “voto a data certa” in funzione deflattiva dei decreti-legge, la proposta contenuta nel disegno di legge del senatore Giorgis mi pare molto equilibrata sia nel novero delle materie escluse, sia nella tempistica prevista, che evita un'eccessiva contrazione dei tempi parlamentari, sia, in fine, per l'opportuno riferimento all'omogeneità del testo per il quale si richiede il voto a data certa.

Del resto, questo scetticismo circa l'efficacia deflattiva della misura proposta, non significa che non si debba opportunamente intervenire comunque sulle regole che disciplinano il procedimento legislativo, razionalizzandolo con soluzioni volte a renderlo più ordinato e funzionale. L'adozione di tali misure, per quanto non finalizzata esclusivamente a velocizzare ulteriormente l'*iter legis* né a rafforzare ulteriormente il “Governo in Parlamento”, finirebbero in ogni caso per produrre effetti benefici anche sotto questi aspetti, curando al contempo i diritti delle minoranze e, più in generale, permettendo di migliorare la qualità della legislazione.

Per fare un esempio in tal senso, fra le diverse soluzioni possibili, la più urgente dovrebbe concernere la limitazione degli emendamenti, che attualmente sono in numero certamente abnorme e non sono nemmeno utili alla prospettazione delle soluzioni alternative a quelle proposte dal Governo e dalla maggioranza. A questo fine, anzitutto, si dovrebbe ripristinare un controllo più stringente circa l'omogeneità dei testi legislativi e dei relativi emendamenti, nonché la loro conformità all'articolo 72, comma 1, della Costituzione che richiederebbe una corrispondenza almeno tendenziale tra disposizioni e articoli. Inoltre, si potrebbe immaginare che la quantità degli emendamenti presentabili (o, più efficacemente, il numero delle parole di cui sono composti) sia limitata in misura

proporzionale all'estensione del disegno di legge cui si riferiscono. Il che, per di più, disincentiverebbe il Governo e la maggioranza alla presentazione di proposte "omnibus", con il duplice beneficio di rendere chiaro l'indirizzo politico delle proposte avanzate (sia dal Governo e dalla maggioranza che dalle opposizioni) e di snellire l'*iter legis* (senza pregiudicare il diritto dei parlamentari alla presentazione di emendamenti) concentrandosi sull'esame di un congruo quantitativo di proposte di modifica specificamente selezionate.