

MASSIMO LUCIANI  
PROFESSORE EMERITO DELLA  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA – LA SAPIENZA  
ACCADEMICO DEI LINCEI

*Appunti*

Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione permanente – Affari Costituzionali – Senato della  
Repubblica – 18 giugno 2024

\*\*\*\*\*

1.- Gli auditi sono chiamati a manifestare il loro avviso su quattro disegni di legge costituzionale presentati nel corso della XIX Legislatura: n. 574 (Paroli); n. 892 (Tosato); n. 976 (Giorgis e altri); n. 1137 (Gelmini). Tutti contemplano norme di revisione dell'art. 77 Cost. Il d.d.l. n. 976 contempla anche norme di revisione degli artt. 72, 73 e 82 Cost.

2.- L'intervento meno esteso sul testo della Costituzione è quello previsto dal d.d.l. n. 574 (Paroli). Esso, infatti, propone la modifica del terzo comma dell'art. 77, aumentando il termine utile per la conversione da sessanta a novanta giorni. Tanto, allo scopo di rimediare a una prassi che ha costretto il Parlamento "in più di qualche occasione, ad accelerare in maniera eccessiva i propri lavori per evitare la decadenza dei decreti-legge, e quindi la loro perdita di efficacia sin dall'inizio".

Analoga l'intenzione del d.d.l. n. 892 (Tosato), che tuttavia aggiunge l'introduzione di un termine sfalsato per la conversione, stabilendo non solo che essa deve intervenire entro novanta giorni, ma anche che la perdita di efficacia sin dall'inizio dei decreti-legge non convertiti si verifica anche quando "*la votazione finale nella Camera in cui sono stati presentati avviene oltre il sessantesimo giorno dalla presentazione stessa*".

Questa seconda previsione appare interessante, in quanto vorrebbe porre un qualche rimedio a quel monocameralismo "di fatto" o "alternato" che si è ormai sviluppato a causa proprio delle esigenze di una rapida conversione dei decreti-legge. Non possono però omettersi due considerazioni.

La prima concerne l'allungamento del termine, previsto da entrambi i disegni di legge costituzionale in commento. Esso determina il prolungarsi della grave condizione di incertezza giuridica che è cagionata dal fatto stesso che i decreti leggi sono provvedimenti *provvisori* con forza di legge. Il fenomeno del timore nutrito da cittadini e amministrazione nell'applicare i

decreti-legge non ancora convertiti è noto, così come sono noti i problemi posti dalla loro mancata conversione, problemi che si acuirebbero se lo *spatium temporis* della provvisorietà si ampliasse. Non solo. Se un decreto-legge viene applicato per ben novanta giorni è ragionevole pensare che il Parlamento incontrerà ancor maggiore difficoltà a emendarlo o addirittura a non convertirlo, sicché l'iniziativa in commento potrebbe determinare un risultato perfino opposto a quello perseguito.

La seconda concerne la ripartizione del tempo prevista dal d.d.l. n. 892. I trenta giorni lasciati alla seconda Camera adita per procedere alla votazione del disegno di legge di conversione forse non consentono di immaginare la possibilità di una vera *navette* fra l'uno e l'altro ramo del Parlamento: ove la seconda Camera esercitasse appieno la propria discrezionalità politica e modificasse significativamente il testo trasmessole dalla prima, il tempo che questa avrebbe per riesaminare il disegno di legge di conversione sarebbe probabilmente troppo ridotto. Una ripartizione diversa, che attribuisse quarantacinque giorni alla prima fase e quarantacinque alla seconda sarebbe forse più ragionevole.

Tutto questo, però, a condizione di considerare superabile la prima obiezione, concernente il difficilmente sopportabile allungamento del termine di conversione.

**3.-** Il d.d.l. n. 1137 (Gelmini) va assai più in là e intende introdurre in Costituzione limiti in tutto nuovi e altri già ora desumibili dal suo testo, per come interpretato dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Senz'altro condivisibile è la previsione che *“I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico e omogeneo”*. Si tratta di prescrizioni già desumibili – nel primo caso – dai requisiti della necessità e dell'urgenza e – nel secondo – dalla caratteristica della straordinarietà. La loro esplicitazione nel testo della Costituzione può essere, nondimeno, opportuna.

Dubbi, invece, si possono nutrire sulla previsione successiva, a tenor della quale i decreti-legge devono *“concernere esclusivamente la difesa e la sicurezza dello Stato, il contrasto e la gestione degli effetti delle calamità naturali e delle emergenze sanitarie, la stabilità finanziaria, il bilancio pubblico, la salvaguardia di interessi strategici dell'economia nazionale e la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni”*. Come ha ampiamente dimostrato la vicenda dei rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale, la ripartizione per materia delle competenze è cagione costante di contenzioso e di

incertezze, per la grande difficoltà di tracciare confini sicuri fra gli ambiti competenziali materiali. È agevole prevedere che l'introduzione di limiti "per materia" dei decreti-legge determinerà analoghe incertezze e solleciterà analogo contenzioso, con l'aggravante – però – che sia l'una che l'altro saranno particolarmente insidiosi in considerazione della natura stessa dell'atto normativo coinvolto.

Articolato, poi, il giudizio sulla previsione successiva, a tenor della quale "*I decreti non possono conferire deleghe legislative, contenere norme in materia penale, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, assorbire in tutto o in parte il contenuto di decreti in fase di conversione o di disegni di legge di cui sia già iniziato l'esame parlamentare e reiterare il contenuto di decreti non convertiti in legge*". Le limitazioni formali, infatti, sono senz'altro condivisibili, mentre valgono i dubbi già evidenziati in precedenza quanto al riferimento alla "materia penale"

Condivisibile, infine, l'ultima previsione, a tenor della quale "*In sede di conversione dei decreti non possono essere apportate modifiche volte ad introdurre disposizioni estranee al loro oggetto e alla loro finalità*". È evidente che l'intento è quello di assicurare anche in sede di conversione il rispetto del principio dell'omogeneità dei decreti-legge. Si tratta di un principio la cui osservanza appare essenziale. Già negli anni Settanta Alberto Predieri aveva parlato dei disegni di legge di conversione come di iniziative legislative "motorizzate", perché è evidente che l'esigenza di sollecita conversione apre un canale di normazione privilegiato e particolarmente rapido. Agganciarsi al carro della conversione determina, dunque, un indebito vantaggio (e la prassi di abusarne è nota). E la previsione in commento tenta giustamente di limitare gli abusi. Va peraltro segnalato che nella giurisprudenza costituzionale si è affermato l'indirizzo che valuta l'omogeneità anche in prospettiva teleologica (e lo stesso d.d.l. in commento fa riferimento alle "finalità"), il che amplia gli spazi di discrezionalità nell'utilizzazione del canale della conversione, poiché la valutazione delle "finalità" presenta sempre un significativo margine di politica.

**4.-** Come ho già osservato, il d.d.l. n. 976 (Giorgis e altri) è il più ambizioso, poiché non mira soltanto a razionalizzare il procedimento di conversione dei decreti-legge, ma anche a riequilibrare complessivamente i rapporti fra Parlamento e Governo. Vediamo, in sintesi, le novità previste, proponendo qualche considerazione di merito.

i) La previsione del voto a data fissa su richiesta del Governo è condivisibile. Questa garanzia

dei tempi di attuazione dell'indirizzo politico governativo toglie infatti molti alibi all'Esecutivo, impedendogli di sostenere che la decretazione legislativa d'urgenza sarebbe indispensabile a causa della lentezza dei lavori parlamentari.

ii) Quanto al c.d. statuto dell'opposizione, la sua previsione è condivisibile, ma sembra auspicabile un supplementare sforzo di fantasia normativa per evitare che la sua concreta definizione sia demandata – come ora invece si immagina – ai regolamenti parlamentari (la cui modificazione, come è noto, è sovente ancor più complessa di quella della stessa Costituzione). Fermo restando che la Costituzione non deve essere inutilmente appesantita, occorre dunque – a me sembra – introdurre qualche ulteriore principio che funga da adeguata guida ai regolamenti parlamentari.

iii) Ho seri dubbi sull'opportunità di conferire a un terzo dei componenti di ciascuna Camera la facoltà di adire la Corte costituzionale, ricorrendo contro le leggi o gli atti aventi forza di legge. In questo modo, a mio avviso, la Corte costituzionale viene immessa con eccessiva immediatezza nel conflitto politico, la cui giurisdizionalizzazione è raramente opportuna. Non varrebbe obiettare che vi sono non pochi sistemi nei quali la *saisine* parlamentare è ammessa, ma inviterei alla cautela in considerazione dello scarso rispetto per le istituzioni che caratterizza il nostro dibattito pubblico e che altrove – invece – non si riscontra.

iv) Quanto agli interventi sull'art. 77 Cost. valgono le osservazioni fatte in precedenza. In particolare, ho dubbi sull'opportunità di introdurre limitazioni per materia, sebbene si debba dire che in questo caso l'elenco risulta molto più preciso e contenuto di quello che troviamo nel d.d.l. n. 1137 (Gelmini). Se proprio si volesse mantenere il riferimento alle materie, a mio avviso, si dovrebbe comunque espungere il riferimento alle “norme finanziarie”, che appare particolarmente indeterminato.

v) Eccellente l'idea (peraltro da tempo sostenuta da una parte significativa della dottrina) di consentire l'istituzione di commissioni d'inchiesta da parte di una minoranza dei componenti di ciascuna Camera. La commissione d'inchiesta – sebbene la prassi ne abbia talora pervertito la funzione – è uno strumento soprattutto delle opposizioni e affidare loro anche la relativa istituzione appare logico.

vi) Dubbi, invece, nutro sulla previsione di affidare ai regolamenti parlamentari il compito di individuare “*le Commissioni, le Giunte e gli organismi interni ai quali sono attribuiti compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia, riservando la presidenza dei medesimi a componenti designati dai gruppi parlamentari di opposizione*”. Si tratta di una previsione che

finisce per prendere atto di una prassi a mio avviso non condivisibile, qual è quella di affidare (oltre che la Presidenza di ciascuna Camera) la presidenza delle commissioni parlamentari permanenti a esponenti della sola maggioranza. La funzione (anche, per quanto non solo) garantista cui il Presidente d'assemblea parlamentare e il Presidente di commissione dovrebbe assolvere suggeriscono di non dare per scontato quanto è avvenuto negli ultimi decenni, nel contesto di una lettura del bipolarismo politico che ne proietta indebitamente la logica sulle istituzioni parlamentari. Tanto, ovviamente, senza soffermarsi sulla questione fondamentale della correttezza o meno di una qualificazione del nostro sistema politico-partitico, ora e negli anni passati, come autenticamente bipolare.

5.- La problematica fondamentale, tuttavia, a mio avviso, non è stata toccata da alcuno dei disegni di legge. Si tratta della perversa congiunzione tra questione di fiducia e maxiemendamento alla legge di conversione. Occorrerebbe, pertanto, o precludere l'apposizione della questione di fiducia sui disegni di conversione dei decreti-legge o almeno limitarne l'emendabilità con iniziative *omnibus*. Ma si tratta, appunto, di temi non toccati dai disegni di legge in commento.

Resta fuori fuoco, infine, anche il tema delle reali e profonde ragioni del patologico ricorso alla decretazione d'urgenza, che risalgono alla debolezza del sistema politico-partitico, da un lato, e alla "cultura" della risposta immediata, per finalità essenzialmente mediatiche e di mera captazione del consenso, ai problemi di volta in volta posti al centro del dibattito pubblico. Un tema che, tuttavia, il Parlamento avrebbe interesse a porre all'ordine del giorno, se volesse recuperare il ruolo istituzionale che la Costituzione gli ha confidato.