

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 26/01/2017

AUTORE: Lucrezia Di Stefano *

LA DECRETAZIONE D'URGENZA: PROFILI DELLE PRASSI PARLAMENTARI ED ASPETTI PROBLEMATICI DELLA XVII LEGISLATURA

Sommario: 1. Premessa - 2. Il procedimento legislativo di conversione del decreto-legge nei regolamenti parlamentari. Evoluzioni e riforme regolamentari nei due rami del Parlamento; 2.1 Diversità di organi e funzioni nel sub procedimento di conversione: il ruolo delle commissioni parlamentari e del Comitato per la legislazione; 2.2 I (diversi) margini di emendabilità della legge di conversione; 2.3 Il contingentamento dei tempi: la ghigliottina al Senato e il noto caso del decreto c.d. "IMU/Bankitalia" alla Camera - 3. Le prassi parlamentari osservate nel procedimento di conversione; 3.1 Il ricorso al maxiemendamento e la successiva posizione della questione di fiducia; 3.1.1 Focus sulla XVII legislatura. Il bicameralismo differenziato - 4. I più recenti interventi della giurisprudenza costituzionale. La disomogeneità come sintomo dell'evidente mancanza dei presupposti costituzionali; 4.1 «L'omogeneità prima di tutto»: il caso dell'emendamento c.d. "Tempa Rossa" - 5. Aspetti problematici della decretazione d'urgenza. Conclusioni.

1. Premessa.

Come noto, l'art. 77 della Costituzione prevede il potere del Governo di adottare, «in casi straordinari di necessità e d'urgenza» e «sotto la sua responsabilità», «provvedimenti con forza di legge», le cui caratteristiche tipiche sono sintetizzabili in tre punti.

Il primo concerne l'inquadramento nelle fonti del diritto: i decreti-legge, quali provvedimenti aventi «forza di legge», sono atti normativi di rango primario. La seconda caratteristica attiene all'aspetto procedimentale: ai fini della loro adozione, il Governo – e, nello specifico, il Consiglio dei Ministri – è l'unico organo preposto a ricorrere al decreto-legge, la cui entrata in vigore è contestuale o immediatamente successiva alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. La terza ed ultima essenziale caratteristica – la cui *ratio* ben si intuisce alla luce della obiettiva semplicità nell'adozione di tale atto normativo – riguarda la durata temporale: il decreto-legge ha, infatti, «vita breve», limitata ai sessanta giorni successivi alla sua pubblica-

* Dottoranda di ricerca in «Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema» (curriculum pubblicistico), Università degli studi di Teramo.

zione e perde efficacia con effetto *ex tunc*, salvo l'ipotesi in cui lo stesso venga convertito in legge dalle Camere, osservando una accelerazione conseguentemente necessaria delle procedure parlamentari.

Altrettanto nota è la consapevolezza che tali caratteristiche abbiano reso il decreto-legge, sin dall'epoca statutaria¹ – seppur allora previsto con una disciplina parzialmente diversa² – uno strumento molto importante nelle mani dell'Esecutivo, che ne ha fatto largo uso durante l'arco della storia repubblicana³. Sarebbe erroneo, invero, ritenere che la prassi registratasi della decretazione d'urgenza nel nostro ordinamento giuridico, sovente elusiva della *ratio* della disposizione costituzionale, sia da imputare, però, esclusivamente al Governo: come si dirà più ampiamente, co-responsabile dell'utilizzo registratosi, seppur diversamente manifestatosi tra le c.d. Prima e Seconda Repubblica, è infatti anche il Parlamento⁴.

Per tale motivo, attraverso la ricostruzione dei profili di diritto parlamentare della decretazione d'urgenza e delle pratiche invalse nelle Camere riguardo al procedimento di conversione in legge, e tenendo conto dell'incidenza della più recente giurisprudenza costituzionale sull'argomento, oggetto dell'indagine che si propone è quello di delineare lo *status quo* della disciplina parlamentare della decretazione d'urgenza oggi osservata e mettere in luce gli aspetti problematici della stessa, i cui effetti si producono tanto sul sistema delle fonti del diritto quanto sugli annosi e difficili rapporti tra Parlamento ed Esecutivo.

¹ Cfr. A. G. FONTANIVE, *Teoria dei decreti-legge*, Bologna, 1897; S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, Riv. dir. pubbl., 1909; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II Ediz. Padova, 1931.

² Durante il Regno d'Italia, il decreto-legge si diffuse prima in via di prassi e senza una disposizione di diritto positivo; successivamente, con legge n. 100 del 1926, il legislatore dell'epoca tentò di razionalizzare l'utilizzo dello stesso attraverso un inquadramento normativo, che, tuttavia, non arginò il largo uso ed abuso dello strumento emergenziale, registratosi soprattutto negli anni del ventennio fascista. D. MACK-SMITH, in *Storia d'Italia*, vol. II, Laterza, 2000, p. 615-616, osservando che dal 1913 si è assistito ad un progressivo aumento della decretazione d'urgenza, anche a causa e nel corso della prima guerra mondiale, registra un dato numerico quanto mai emblematico, relativo al 1919: in questo solo anno, considerando l'insieme degli atti governativi d'urgenza – e quindi anche i decreti del Capo dello Stato, del Capo del Governo e dei singoli ministri – sono stati emanati ben 1043 decreti.

³ F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULIA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. 77 ss. e 132 ss., ricorda come il c.d. "decretone" Colombo (D.L. n. 621/1970) inaugurò la tipologia dei decreti *omnibus* e il fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, dovuto al forte ostruzionismo parlamentare all'epoca messo in atto. Si rinvia, per completezza sull'argomento, anche a V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1973, p. 239-240; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, vol. I, Cedam, 1997, p. 187 ss.

⁴ Sul punto, emblematiche si dimostrano le osservazioni manifestate da autorevole dottrina già in epoca statutaria sulla causa ultima del largo uso del decreto-legge da parte del Governo: U. GALEOTTI, in *Facoltà legislativa del governo*, La legge, vol. I, 1890, p. 171 ss., a conclusione di uno studio effettuato su sessantasei «decreti legislativi fatti dal Governo in via d'urgenza» degli anni 1848-1890, si fece promotore di una prima e importante condanna della prassi in formazione, parlando per primo in termini negativi dell'uso distortivo del decreto da parte del Governo ma, contestualmente, imputandone la co-responsabilità al Parlamento. Egli scrisse: «L'uso fatto in Italia del preteso diritto di necessità concorre a convincerci ch'esso può tornar comodo per legittimare la imprevidenza e la negligenza del potere legislativo e per imporre alle assemblee l'irrevocabilità del fatto compiuto, ma non risponde punto ad un bisogno imperioso dello Stato».

2. Il procedimento legislativo di conversione del decreto-legge nei regolamenti parlamentari. Evoluzioni e riforme regolamentari nei due rami del Parlamento.

L'art. 77 Cost. nulla dispone in relazione all'*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge, se non che «le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni». Dovendo, tuttavia, dar luogo ad un procedimento legislativo, posto che le Camere devono osservare *in primis* le fasi essenziali del procedimento come descritto in Costituzione all'art. 72 (istruttoria, esame in commissione, approvazione articolo per articolo e votazione finale), i regolamenti di Camera e Senato hanno adattato, ciascuna per proprio conto, il procedimento legislativo ordinario al disegno di legge di cui trattasi – anziché prevedere un procedimento legislativo specificatamente *ad hoc* –, al fine di consentire la conversione in legge entro il termine costituzionalmente previsto di sessanta giorni. In questa prospettiva, l'art. 77 Cost. stabilisce i termini perentori di inizio e di conclusione dell'*iter* parlamentare in argomento: esso, sia che dia luogo a conversione ovvero a reiezione del decreto-legge, inizia il giorno in cui il Governo presenta il disegno di legge di conversione ad una delle due Camere – giorno che nella prassi corrisponde, come detto, alla pubblicazione del decreto-legge in G.U. – e cessa improrogabilmente, pena la perdita d'efficacia *ex tunc* del decreto-legge, entro i sessanta giorni successivi.

Il procedimento legislativo in questione è divenuto per certi aspetti “speciale”⁵ in conseguenza di alcune modifiche regolamentari che hanno tentato di rispondere alle specificità del disegno di legge di conversione, oltre che di limitare eventuali abusi e distorsioni nell'utilizzo della decretazione d'urgenza nella fase parlamentare, al fine di riequilibrare i rapporti tra Governo e Parlamento in materia di decretazione d'urgenza.

Le riforme regolamentari degli anni '80 prevedero una serie di aggravamenti procedurali all'interno del procedimento di conversione, configuranti un *sub* procedimento, condiviso in via generale sia alla Camera che al Senato: l'elemento di maggiore novità era la verifica dei presupposti costituzionali del decreto-legge, affidata alla I Commissione permanente, prima, e al *plenum* dell'Assemblea, poi. Questi aggravamenti procedurali allungarono ulteriormente i tempi di approvazione dei disegni di legge di conversione e la stessa dottrina constatò come tali procedure non scoraggiarono il ricorso alla decretazione d'urgenza ma provocarono, di contro, l'effetto opposto, avallando la prassi della reiterazione dei decreti-legge non convertiti per decorrenza del termine, causata soprattutto dalla mancata conclusione del procedimento aggravato di conversione⁶.

⁵ Anche la giurisprudenza costituzionale, sin dalla sent. n. 391 del 1995, ha ritenuto tale procedimento peculiare rispetto a quello ordinario. La Corte costituzionale, infatti, già dalla sentenza richiamata (punto in diritto 6), sostiene che «tra i procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, possono essere ricompresi anche quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge» quale procedimento abbreviato ex art. 72, secondo comma, Cost.; per questo tipo di procedimento, pertanto, non varrebbe la disciplina generale, prevista dal primo comma dello stesso art. 72 Cost. Più recentemente, la Corte ha ribadito la natura speciale e differenziata di detto procedimento legislativo nelle sentt. nn. 22/2012 e 32/2014, di cui si darà ampio conto nel prosieguo.

⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, Quaderni costituzionali n. 1/1982; A. D'ANDREA, *Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei decreti-*

All'indomani della storica sent. n. 360/1996⁷ con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la prassi della reiterazione dei decreti-legge non convertiti, nel 1997 la sola Camera dei deputati ha approvato una riforma regolamentare concernente soprattutto la revisione del procedimento legislativo⁸ e tra gli interventi specificatamente riguardanti la decretazione d'urgenza, è stato istituito un nuovo organo, il Comitato per la legislazione, con funzioni peculiari e del tutto nuove all'interno del procedimento legislativo in oggetto.

Ad ogni modo, ancora oggi i due rami del Parlamento condividono la biforcazione del procedimento legislativo in due distinti interventi, coinvolgendo, tuttavia, organi differenti, investiti di compiti altrettanto diversi.

Dai regolamenti parlamentari vigenti, pertanto, si evince come quel carattere di "specialità", fattivamente attribuito al procedimento legislativo di conversione di un decreto, si espliciti in una duplice direzione: le modifiche regolamentari intervenute e le prassi parlamentari registratesi non solo hanno differenziato il procedimento legislativo di conversione da quello ordinario ma hanno, altresì, progressivamente diversificato la disciplina regolamentare prevista in ciascuna camera, rendendo ancora più problematico il coordinamento tra i due rami del Parlamento nell'*iter* del suddetto procedimento, intrinsecamente contingentato.

2.1. Diversità di organi e funzioni nel sub procedimento di conversione: il ruolo delle commissioni parlamentari e del Comitato per la legislazione.

Vediamo ora sinteticamente la disciplina dei regolamenti parlamentari delle due camere relativa al procedimento di conversione di un decreto-legge, partendo dall'analisi degli organi parlamentari coinvolti e delle loro rispettive attribuzioni.

L'art. 78 Reg. Sen. stabilisce che il disegno di legge di conversione è deferito alla Commissione competente per materia e alla 1° Commissione Affari costituzionali. La Commissione competente osserva generalmente le norme previste per l'esame in sede referente, salvo alcune disposizioni specifiche, mentre la 1° Commissione Affari costituzionali del Senato è incaricata di verificare la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed ur-

legge in Parlamento: un primo bilancio, Riv. trim. dir. pubbl., 1983, p. 78 ss.

⁷ Per una completa ricostruzione del contesto che portò la Corte costituzionale a pronunciare tale storica sentenza e per un'esposizione del contenuto della stessa, si rinvia ad A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, p. 22 ss.

⁸ L'ampio processo di riforma regolamentare che ha realizzato la Camera dei deputati nel corso della XIII legislatura ha interessato vari temi dell'attività parlamentare, la maggior parte dei quali concernenti il procedimento legislativo. Come parte della dottrina ha fatto notare (N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, relazione al Seminario organizzato dall'Università di Macerata, facoltà di Giurisprudenza, il 27 aprile 2001; testo disponibile sul sito www.academia.edu), il procedimento legislativo «era rimasto ispirato ad una disciplina adottata in epoca pre-fascista, nel 1920-1922 e che aveva subito solo le modifiche indispensabili a recepire i principi contenuti nell'art. 72 Cost.» e le esigenze manifestate di maggior funzionalità del Parlamento, al fine di rendere più efficiente e innalzare la qualità del lavoro parlamentare, avevano trovato nella necessaria riforma della disciplina parlamentare della decretazione d'urgenza una particolare ragione. L'Autore ha sostenuto, infatti, che la Camera, mediante la riforma regolamentare, avesse voluto "riappropriarsi" della procedura legislativa, "essopropriata" soprattutto con la reiterazione dei decreti-legge; non è causale la circostanza secondo cui la riforma regolamentare è intervenuta ad un anno dalla sentenza n. 360/1996 Corte cost. sull'incostituzionalità del fenomeno reiterativo dei D.L.

genza, previsti dall'art. 77, secondo comma, Cost., «o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente» (art. 78, comma 4, Reg. Sen.), trasmettendo il proprio parere⁹ alla/e commissione/i competente/i investita/e entro cinque giorni¹⁰. Tuttavia la Giunta per il Regolamento, nel parere del 16 novembre 1988, ha stabilito che questioni pregiudiziali, relative ad ogni profilo di costituzionalità, possono essere comunque proponibili durante la discussione del disegno di legge di conversione¹¹.

Sebbene la *ratio* di detto procedimento aggravato sia quello di sottoporre, in sede parlamentare, il decreto-legge adottato e il disegno di legge di conversione presentato dal Governo ad una verifica di *legittimità costituzionale* circa la sussistenza o meno dei presupposti giustificativi, la prassi registratasi ha dato largo conto di come in questa sede la 1° Commissione – organo comunque composto secondo il principio della rappresentanza politica, proporzionalmente ai gruppi politici – abbia svolto, di fatto, valutazioni *di merito*, fondate su elementi di natura politica, risolvendosi così, tale controllo, in un giudizio sull'opportunità politica e non sulla legittimità del decreto-legge¹². In questo modo, tra l'altro, la conversione o

⁹ Tale parere può essere sottoposto al voto dell'Assemblea quando rilevi il difetto dei presupposti ovvero quando un decimo dei componenti del *plenum* ne faccia richiesta; la votazione prevista dal regolamento è nominale a scrutinio segreto e, qualora «l'Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti» costituzionali, «il disegno di legge di conversione si intende respinto».

¹⁰ C. ORLANDO, in *La nuova procedura per la conversione dei decreti-legge*, Nuovi studi politici, 1982, vol. 3, ha adottato efficacemente l'espressione "Corte costituzionale domestica" per descrivere il ruolo che i regolamenti parlamentari, all'art. 78 reg. Sen. assegnano e all'art. 96 *bis* Reg. Cam. nel testo vigente fino al 1996, assegnavano alla Commissione Affari costituzionali, quale organo investito in sede parlamentare del potere di sindacare la costituzionalità dei decreti-legge, adottati nel corso del procedimento di conversione degli stessi.

¹¹ La Giunta per il Regolamento del Senato, nel parere del 16 novembre 1988, ha stabilito che «una volta esaurita la fase preliminare di controllo dei requisiti prescritti dalla Costituzione e dalla legislazione vigente per l'emanazione dei decreti-legge, nella discussione dei disegni di legge di conversione è comunque proponibile la questione pregiudiziale – ai sensi dell'art. 93 del Regolamento – anche con riferimento ad ogni possibile profilo di costituzionalità, ivi compreso quello relativo al difetto dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza».

¹² Sul punto si rinvia ad A. P. TANDA, *Riflessioni sui decreti-legge*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1/1982, p. 245 ss. Pregnanti sono altresì le osservazioni mosse da E. BERARDUCCI, in *Novità sul decreto-legge: il superamento della pregiudiziale di costituzionalità in sede parlamentare: libero arbitrio del Governo o sindacato di costituzionalità?*, Dir. e soc. n. 4/1985, p. 716-719, il quale, affermando che «sembra emergere con chiarezza che le cause dell'uso patologico del decreto-legge vanno ricercate nell'inadeguato funzionamento dei "rami alti" della Costituzione, dall'evoluzione della forma di governo ai rapporti Parlamento-Governo-società, sulla cui base impostare una riforma "possibile" delle istituzioni», osserva che «in realtà, ripercorrendo il dibattito parlamentare svoltosi su queste innovazioni regolamentari [quelle del 1981 e 1982 che hanno modificato l'art. 78 Reg. Sen. nella sua attuale formulazione e l'art. 96 bis Reg. Cam. nella formulazione vigente fino al 1996] si può rilevare come nessuno si aspettava effetti taumaturgici dalla nuova procedura, al più vedendosi in essa un tentativo di razionalizzazione del sistema, ed un inizio di "regolamentazione" dei contenuti della locuzione "casi straordinari di necessità ed urgenza", nel senso che poteva auspicarsi, in modo un po' illuministico, il formarsi di una giurisprudenza parlamentare che definisse, nel tempo, i possibili contenuti dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. e che costituisse progressivamente un doppio vincolo, per il Governo e per lo stesso Parlamento, nel valutare tali presupposti». L'Autore, analizzando la prassi parlamentare nei quattro anni successivi all'entrata in vigore delle suddette disposizioni regolamentari, dichiara come non vi sia «stata nessuna significativa riduzione del numero dei decreti-legge emanati dal Governo a seguito dell'introduzione della nuova procedura, né vi è stato un intervento censorio del Parlamento in sede di controllo sui presupposti di costituzionalità tale da indurre il Governo a ridurre tale propensione e da produrre una sorta di giurisprudenza parlamentare sui limiti o sui contenuti della straordinaria urgenza e necessità», attestando «la morte presunta del tentativo, datato solo quattro anni [prima], di frenare l'uso del decreto-legge, con una particolare procedura parlamentare, fondata, sostanzialmente, sul presupposto di separare in via logica il giudizio sull'uso di una fonte normativa rispetto ai suoi contenuti».

meno del decreto è risultata sostanzialmente legata alla maggiore o minore consistenza della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo, e non alla effettiva sussistenza dei presupposti stabiliti dall'art. 77, secondo comma Cost.¹³.

Diversa, invece, è la disciplina prevista nel regolamento della Camera. L'art. 96 *bis* Reg. Cam. (nella versione modificata nel 1997) prevede che il disegno di legge di conversione sia assegnato alla Commissione competente in sede referente e al Comitato per la legislazione.

In primo luogo, preme evidenziare che la Commissione in sede referente, ai sensi dell'art. 79 Reg. Cam., provvede «*ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo*», considerando anche «*la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge (lett. a)*» nonché «*la conformità della disciplina proposta alla Costituzione (lett. b)*». Tale valutazione risponde ad un sindacato volutamente di merito, richiesto alla Commissione competente, circa la sussistenza dei presupposti costituzionali, alla luce, inoltre, della relazione che il Governo deve allegare alla presentazione del disegno di legge di conversione¹⁴.

Le attribuzioni e il ruolo rivestito dal Comitato per la legislazione sono, viceversa, del tutto peculiari. Questo organo, proprio della Camera, è investito della funzione tecnico-istituzionale di controllo della qualità della legislazione, per lo svolgimento della quale il regolamento adotta il principio della rappresentatività¹⁵ – anziché quello della composizione pro-

¹³ L'introduzione di questo subprocedimento nel regolamento del Senato è stata interpretata dalla dottrina maggioritaria come un tentativo del Parlamento di recuperare spazi di negoziazione che il Governo gli aveva sottratto, ricorrendo al decreto-legge in funzione sempre più sostitutiva dell'attività legislativa ordinaria. Sul punto si rinvia a N. LUPO, *Il fattore tempo nella conversione dei decreti legge*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, quaderno n. 3, Torino, Giappichelli, 1992, p. 334 e C. ORLANDO, *L'articolo 96-bis del regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali*, in *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, p. 6. Circa le ragioni della scarsa efficacia del controllo sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza svolto dalla I Commissione in Senato, invece, si rimanda a L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in *L'emergenza infinita*, op. cit., p. 156 ss. A riprova di quanto finora detto basti constatare come, nonostante il suddetto procedimento parlamentare, aggravato proprio nella fase iniziale al fine di verificare la legittimità costituzionale *lato sensu* del decreto-legge, la prassi della reiterazione ha potuto consolidarsi e svilupparsi in maniera esponenziale proprio nel corso degli anni '80 e fino alla già citata sent. 360/1996 della Corte costituzionale. Sul punto, si rinvia ad A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, *Dir. e soc.*, n. 5/1995.

¹⁴ Il Governo deve allegare detta relazione al disegno di legge di conversione presentato in questo ramo del Parlamento; in essa deve dare espressamente conto della sussistenza dei presupposti costituzionali (art. 96 *bis*, comma 2, Reg. Cam.) e la Commissione può chiedere eventualmente di formulare alcune integrazioni. Inoltre anche il regolamento della Camera prevede la possibilità, per un Presidente di gruppo o venti deputati, di presentare una questione di pregiudizialità costituzionale al decreto-legge. A. SIMONCINI, in *Le funzioni del decreto-legge*, op. cit., p. 130, ritiene che l'esplicitazione dei motivi giustificativi dell'adozione del decreto-legge da parte del Governo in detta relazione, oltre ad aver espresso un primo modello di supporto informativo alle attività parlamentari (sul punto si veda anche ID., *L'apparato conoscitivo del Parlamento italiano*, *Rassegna parlamentare*, n. 2/1987), avrebbe potuto in astratto aumentare la possibilità che quei motivi adottati siano sindacabili non solo in sede parlamentare, ma anche in sede di legittimità costituzionale, sebbene questo non si sia verificato.

¹⁵ Secondo quanto espresso nel parere della Giunta per il Regolamento della Camera del 16 ottobre 2011 relativamente alla rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni nel Comitato, ex art. 16 *bis* Reg. Cam., «corroborata ulteriormente la peculiare natura tecnico-istituzionale dell'organo la previsione di una presidenza del comitato a rotazione semestrale dei componenti di maggioranza e opposizione (termine poi portato a dieci mesi "in via sperimentale")».

porzionale alla rappresentanza politica – per la formazione del collegio, in modo funzionale alla missione perseguita dal Comitato stesso¹⁶. Per quel che qui interessa, esso esprime in via obbligatoria pareri alle commissioni competenti sui disegni di legge di conversione presentati relativamente alla «*omogeneità e specificità delle disposizioni e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione*», nonché alla «*chiarezza, proprietà della formulazione*» (art. 96 bis, comma 1, e art. 16 bis, comma 4, Reg. Cam.) ma non anche un controllo di legittimità sulla sussistenza dei presupposti di costituzionalità, come dottrina maggioritaria e “giurisprudenza” parlamentare hanno ampiamente sostenuto¹⁷. Tuttavia, considerata l’efficacia non vincolante di detti pareri e tenuto conto che «*qualora le commissioni che procedono in sede referente non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbano indicarne le ragioni nella relazione per l’Assemblea*» (art. 16 bis, comma 6, Reg. Cam.), la prassi parlamentare ha dimostrato la sostanziale debolezza dell’operato compiuto¹⁸, il che rende assai arduo svolgere una valutazione definitivamente compiuta sull’omogeneità del disegno di legge di conversione, come lo stesso Comitato ha in più occasioni evidenziato¹⁹.

2.2. I (diversi) margini di emendabilità della legge di conversione.

Altro elemento di differenziazione nella disciplina regolamentare del procedimento legislativo in oggetto è quello relativo ai margini di emendabilità del disegno di legge di conversione.

Alla Camera è previsto uno scrutinio ristretto sull’ammissibilità degli emendamenti da parte del Presidente d’Assemblea (art. 96 bis, comma 7, Reg. Cam.): questo infatti ha potere

¹⁶ Nel Rapporto N. 2/2000 – Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione, p. 2, si osserva come il Comitato, pur essendo un organo politico in quanto composto da parlamentari eletti, si connota per una composizione bipartisan, avallando così «lo spiccato carattere istituzionale della politica per la legislazione, la quale coinvolge interessi generali e permanenti del Paese, che superano le maggioranze contingenti e richiedono politiche largamente condivise».

¹⁷ Nella lettera del Presidente della Camera dei deputati al Presidente del Comitato per la legislazione del 18 febbraio 1998, in Camera dei deputati, XIII legislatura, *L’attività del Comitato per la legislazione, vol. I dati generali*, 2000, p. 106, si legge come, sul fenomeno della reiterazione del decreto-legge, il Comitato può esprimere la propria opinione da un punto di vista tecnico-giuridico, ma «*competete, invece, alla commissione di merito l’ulteriore valutazione relativa all’eventuale sussistenza, nel caso di reiterazione, di nuovi e autonomi motivi di necessità ed urgenza che possano giustificare la reiterazione stessa*». Cfr. anche A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96 bis del Regolamento della Camera*, Rassegna parlamentare n. 1/1998.

¹⁸ Tale debolezza dell’operato del Comitato si registra nonostante il parere del 6 ottobre 2009 della Giunta per il Regolamento abbia insistito sul rafforzamento e potenziamento del suo ruolo, causato anche dalla mancanza di un organo investito di funzioni simili al Senato. Detto parere, inoltre, ha introdotto in via sperimentale la possibilità, per un quinto dei componenti della commissione incaricata dell’esame in sede referente del ddl di conversione di chiedere – entro la conclusione dell’esame degli emendamenti e, in ogni caso, compatibilmente con i tempi previsti in sede di programmazione dei lavori per la conclusione dell’esame in sede referente – che il Comitato per la legislazione esprima un secondo parere, avente ad oggetto il testo del ddl di conversione come risultante dagli emendamenti approvati in commissione.

¹⁹ A titolo esemplificativo, si richiama il Rapporto n. 272003 – Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione, dove, a p. 12, si evidenzia come «il differente regime regolamentare di Camera e Senato riguardo alla conversione dei decreti-legge è suscettibile di creare squilibri nei passaggi parlamentari e nei provvedimenti, non sempre superabili a causa della ristrettezza dei tempi di esame».

di dichiarare «*inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge*». Il Presidente effettua tale valutazione da una pluralità di punti di vista, confrontando l'attinenza dell'emendamento proposto al contenuto dell'articolo del decreto-legge cui è riferito²⁰. Unitamente a tale disciplina speciale, alla Camera si osserva anche la disciplina generale prevista all'art. 89 Reg. Cam., ai sensi del quale il Presidente può dichiarare inammissibili emendamenti o articoli aggiuntivi che «*siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione*».

Al Senato vige una disciplina diversa: non vi è alcuna differenza di valutazione rispetto a quella prevista in via generale per gli emendamenti presentati ad un qualsiasi progetto di legge; l'art. 97, comma 1, Reg. Sen. stabilisce soltanto che sono «*improponibili (...) emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione*». Nel regolamento del Senato non esiste il concetto di stretta attinenza al contenuto, così come descritto in quello della Camera, e questa discordanza tra i criteri di ammissibilità degli emendamenti – nonostante un noto parere della Giunta per il Regolamento del Senato dell'8 novembre 1984 abbia avvalorato un'interpretazione rigorosa del criterio dell'improponibilità, similmente a quello della Camera dell'inammissibilità per difetto di omogeneità degli emendamenti – produce il paradossale effetto di emendamenti che, dichiarati inammissibili alla Camera, siano invece dichiarati ammissibili e votati presso il Senato.

2.3. Il contingentamento dei tempi: la ghigliottina al Senato e il noto caso del decreto c.d. "IMU/Bankitalia" alla Camera.

Ulteriore elemento di differenziazione regolamentare concerne la disciplina del "fattore tempo" nei lavori parlamentari, ossia quella del contingentamento dei tempi, particolarmente importante nel procedimento legislativo in discussione, già contingentato in sessanta giorni.

La programmazione dei lavori parlamentari viene necessariamente stravolta quando il Governo adotta un decreto-legge e ciò rende facilmente comprensibile la ragione sottesa alle previsioni regolamentari delle due Camere sul contingentamento, benché, ancora una volta, dettino una disciplina differente: esse, infatti, da una parte, tengono conto delle intrinseche peculiarità temporali della decretazione d'urgenza (al Senato²¹), dall'altra, cercano di argina-

²⁰ Come osservato da A. GHIRIBELLI, in *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè editore, 2011, p. 212, il Presidente valuta la stretta ammissibilità degli emendamenti presentati al disegno di legge di conversione da un punto di vista: oggettivo, circa l'identità delle fattispecie sulle quali interviene l'emendamento; soggettivo, circa l'identità dei soggetti indicati nel decreto ai quali l'emendamento si riferisce; temporale, per verificare eventuali interventi temporalmente dissociati; funzionale, per sanzionare eventuali modalità difformi di intervento a parità di soggetto competente; infine, normativo, per evitare eventuali modifiche a disposizioni di legge diverse rispetto a quelle cui formalmente si riferiscono le modifiche del decreto-legge.

²¹ Il Parere della Giunta per il Regolamento del Senato dell'8 novembre 1984 ha suggellato e consolidato la riserva di un percorso preferenziale al disegno di legge di conversione nel contesto della programmazione dei lavori, una volta che si siano valutati come sussistenti i presupposti previsti all'art. 77 Cost., stabilendo che detto ramo del Parlamento «accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la

re potenziali abusi ad un uso troppo disinvolto di detto strumento emergenziale, al fine di tutelare una sorta di prevalenza del procedimento ordinario su quello di conversione²² (alla Camera).

Al Senato, l'applicazione del contingentamento è generalizzato (art. 55, comma 5, Reg. Sen.). Inoltre, in riferimento al procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge, l'art. 78, comma 5, Reg. Sen., nell'ultima modifica introdotta nel 1988, stabilisce che «*il disegno di legge di conversione è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno del deferimento*» se la prima lettura avviene al Senato, altrimenti la disposizione è stata interpretata nel senso di assicurare comunque la votazione finale entro il sessantesimo giorno, qualora il ddl di conversione venga presentato dal Governo prima alla Camera. Questa norma conduce all'applicazione della c.d. *ghigliottina*, strumento anti-ostruzionistico con cui viene stabilito un termine perentorio entro il quale tutti gli emendamenti in discussione decadono e si passa direttamente alla votazione finale.

La riforma regolamentare della Camera del 1997, invece, ha espressamente confermato un regime eccezionale – tuttavia previsto con una disposizione “transitoriamente” definitiva²³ – di esclusione del contingentamento dei tempi per i disegni di legge di conversione, introdotto nel 1990, nonostante gli auspici avanzati dalla dottrina²⁴ di mutuare la disciplina prevista al Senato o, quanto meno, di estendere il tempo parlamentare assegnato ai ddl di conversione, oggi fissato nella misura massima della metà del tempo complessivamente disponibile (art. 24, comma 3, Reg. Cam).

L'art. 154, comma 1, Reg. Cam., nella sua vigente formulazione, prevede che «*in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni*» relative alla disciplina del contingentamento dei tempi alla Camera²⁵.

Per l'interpretazione della suddetta disposizione non si è mancato di investire la Giunta per il Regolamento della Camera. Nella Relazione del 4 ottobre 2000 la Giunta, presieduta dall'on. Violante, ha, da una parte, circoscritto l'applicazione dell'art. 154, co. 1, Reg. Cam. ai soli disegni di legge di conversione pendenti alla sua data di entrata in vigore (1° gennaio

norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento (...) deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento».

²² Sul punto, si rinvia alla relazione contenuta in Camera dei deputati, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati, approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII legislatura, Roma, 1998, laddove i relatori della riforma regolamentare dello stesso anno parlarono in termini di affermazione del «principio della prevalenza della legislazione ordinaria» sulla decretazione d'urgenza, oppure del “primato del procedimento legislativo ordinario».

²³ G.U. RESCIGNO, in *Disposizioni transitorie*, Enciclopedia del diritto, XIII, Milano, 1964, p. 228 ss., ben osserva che una simile disposizione normativa, benché sia qualificata come disposizione transitoria, in realtà configura una norma definitiva, in quanto non detta una disciplina effettivamente transitoria in attesa dell'entrata in vigore di una nuova disciplina già in prevista o in fase di approvazione, ma delinea una regolamentazione, di fatto, destinata ad essere vigente fino all'abrogazione, tacita ovvero espressa, ad opera di una nuova disciplina, sostitutiva della precedente, non rilevandosi, pertanto, alcuna differenza rispetto ad una disposizione normativa “ordinaria”.

²⁴ N. LUPO, *Il “fattore tempo” nella conversione dei decreti-legge*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 3 – Seminario 1992, Milano 1993, p. 321 ss.

²⁵ Tali disposizioni sono quelle previste all'art. 24, commi 7,8,9,10, 11e 12 Reg. Cam.

1998), ma, dall'altra, ha affermato che «avrebbe sospeso l'applicazione delle conseguenti misure in attesa di una complessiva riconsiderazione del procedimento di conversione dei decreti-legge, tale da assicurare che l'applicazione del contingentamento dei tempi non favorisca possibili abusi dell'Esecutivo nell'impiego della decretazione d'urgenza»²⁶. Ad ogni modo, lo stesso Presidente Violante, nella precedente seduta della Camera dell'11 maggio 2000, aveva già chiarito che – qualora si fosse riscontrata una perdurante assenza di una disposizione *ad hoc* – «nel caso di ostruzionismo che si protragga fino al sessantesimo giorno, ci si trova di fronte ad un principio che, chiunque governi, è antidemocratico, cioè che sia una minoranza a deliberare e non una maggioranza. E questo non è accettabile in nessun sistema politico democratico». A ciò, lo stesso aggiunse come una decisione simile – ossia quella di mettere in votazione il disegno di legge di conversione in tempo utile per la sua conversione, pur comportando tale scelta l'automatica decadenza degli emendamenti non ancora esaminati – avrebbe integrato un'assunzione di responsabilità propria del Presidente della Camera, considerato dallo stesso come vile se non avesse «il coraggio di assumere una decisione dura, ma che va assunta per salvaguardare un essenziale principio democratico del nostro Paese», quello secondo cui le deliberazioni delle Camere sono adottate a maggioranza, ex art. 64 Cost.²⁷.

Come è stato autorevolmente osservato, dal c.d. *Iodo Violante* si è sviluppata alla Camera «la prassi presidenziale di utilizzare la semplice “minaccia”²⁸ dell'applicazione della c.d. “ghigliottina” sul disegno di legge di conversione, per superare l'ostruzionismo dell'opposizione»²⁹ che, da peculiare fonte-fatto – qualificata efficacemente da Ciaurro come “non-precedente”³⁰ – è divenuto, tuttavia, “precedente”³¹ nella prima storica applicazione del contingentamento dei tempi all'esame di un disegno di legge di conversione alla Camera, ad opera della Presidente Boldrini, il 29 gennaio 2014, relativamente alla conversione del D.L. n. 133/2013 (c.d. IMU/Bankitalia).

²⁶ XIII legislatura, Camera dei deputati, *Relazione della Giunta per il Regolamento sull'attuazione delle modificazioni regolamentari concernenti il procedimento legislativo*, Doc. II ter n. 1, p. 12-13.

²⁷ Cfr. *Atti Camera dei deputati*, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, Giunta per il regolamento, 12 settembre 2001, Presidente Casini, XIV leg.

²⁸ Si vedano, a titolo esemplificativo, gli interventi del Presidente della Camera in assemblea dell'11 maggio 2000, del 21 maggio 2003 e del 30 settembre 2009, nonché quello del Presidente della Camera nella Giunta per il Regolamento del 12 settembre 2001.

²⁹ S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, Forum di Quaderni costituzionali, n. 6/2014, p. 10. Da non trascurare anche i fenomeni di ostruzionismo della maggioranza. In ogni caso, il superamento delle varie forme di ostruzionismo, alla Camera, è stato a lungo garantito ricorrendo, contestualmente alla minaccia di applicazione della ghigliottina, anche alla strategia dell'inserimento, nel ddl di conversione, di alcune modifiche gradite alle opposizioni o a settori interni alla maggioranza.

³⁰ L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare “informale” e nuova codificazione*, Amministrazione in Cammino, p. 2.

³¹ Per un approfondimento relativo al valore dei precedenti presidenziali nell'ambito delle fonti del diritto parlamentare si rinvia a C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, Quad. Cost. n. 4/2008; D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, Osservatorio delle fonti, n. 2/2012; R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei Presidenti d'Assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, Osservatorio sulle fonti, n. 2/2012, nonché la stessa S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare*, op. cit., p. 10-15, per quanto specificatamente attiene all'episodio sopra richiamato.

In quel caso, dopo l'approvazione al Senato, il disegno di legge in questione fu trasmesso alla Camera, dove il Governo annunciò l'apposizione della questione di fiducia a pochi giorni dalla sua scadenza, il 29 gennaio 2014. Votata la fiducia (il giorno 24 gennaio 2014), però, i deputati dell'opposizione e delle minoranze parlamentari diedero luogo a pratiche ostruzionistiche, con l'obiettivo, pubblicamente dichiarato, di dilazionare i tempi dei lavori e di far decorrere inutilmente il termine per la definitiva approvazione³². A nulla sono valsi i precedenti tentativi di esperire soluzioni di compromesso tra maggioranza ed opposizione, né la paventata "minaccia" della Presidente di applicare la "ghigliottina" – minaccia che, come detto, in passato da sola sortiva l'effetto di dissuadere dal porre in essere comportamenti ostruzionistici – ha realizzato il suo consolidato effetto deterrente³³.

Questo episodio è paradigmatico del c.d. fenomeno di «trasmigrazione», in un ramo del Parlamento, di istituti previsti nel regolamento dell'altra Camera: la Presidente d'Assemblea, infatti, ha applicato una norma regolamentare mutuata dal Senato per superare l'*impasse* creatosi alla Camera, anche a causa della mancanza di una disposizione regolamentare simile all'art. 78, co. 5, Reg. Sen.³⁴.

La Presidente Boldrini, in una lettera indirizzata al quotidiano *La Repubblica* qualche giorno dopo (il 6 febbraio 2014) l'avvenimento dell'episodio sopra descritto, ha chiarito le proprie motivazioni circa l'uso, inedito e senza precedenti, di tale strumento alla Camera (non a caso rinominato dall'opinione pubblica "tagliola"). Al di là del giudizio politico che non appartiene a questa sede, è rilevante osservare come, nella medesima lettera, la Presidente abbia richiamato proprio quelle dichiarazioni a suo tempo espresse dal Presidente Violante sull'assunzione di responsabilità da parte del Presidente d'Assemblea nell'adozione di decisioni,

³² Sembra opportuno richiamare la disciplina regolamentare della Camera circa il procedimento che scaturisce dalla posizione della questione di fiducia: trattandosi di un ddl di conversione in unico articolo, si applica l'art. 116, comma 2, Reg. Cam., secondo cui si svolgono due votazioni: la prima, palese e per appello nominale, è posta al termine dell'illustrazione degli emendamenti presentati e alle dichiarazioni di voto sulla questione di fiducia; la seconda votazione segue alla riapertura della discussione sulla legge, con la presentazione degli ordini del giorno, la dichiarazione di voto sugli stessi e le dichiarazioni di voto finali. Tale duplice votazione fa salva, anche in caso di posizione della fiducia, la votazione finale del progetto in discussione: infatti l'ordine del giorno dopo la votazione della questione di fiducia viene utilizzato dall'opposizione come strumento dilatorio per riproporre ciò che non è stato inserito nell'emendamento o maxi-emendamento su cui è stata posta la questione di fiducia e ogni deputato ha diritto a proporre un ordine del giorno, a ciascuno dei quali il Governo è tenuto a rispondere. Alla luce di quanto illustrato emerge chiaramente come il rischio di decadenza del ddl di conversione per ostruzionismo alla Camera, quando è posta la questione di fiducia, deriva dal fatto che le richieste di illustrazione degli ordini del giorno e le dichiarazioni di voto si inseriscono proprio in questo "interstizio" procedurale, ossia tra la prima votazione – quella propriamente di fiducia – e la seconda. Ciò è quel che è avvenuto nell'episodio sopra descritto, dove, successivamente alla votazione favorevole della fiducia posta, per illustrare gli ordini del giorno e le dichiarazioni di voto presentati, si erano iscritti a parlare 164 deputati e sarebbero occorse almeno trenta ore per ascoltarli tutti, quando il decreto sarebbe scaduto alle 23,59 dello stesso giorno, il 29 gennaio 2014. Cfr. *Resoconto stenografico*, n. 162, *Seduta di mercoledì 29 gennaio 2014*, Atti parlamentari, www.camera.it, p. 1-101.

³³ Per una compiuta ricostruzione delle precedenti "minacce" dissuadenti l'applicazione della ghigliottina alla Camera, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione conoscitiva al (presumibile) declino del Parlamento*, *Rivista Aic*, n. 2/2012; p. 18.

³⁴ Per una approfondita disamina del fenomeno descritto si rinvia a G. DE CESARE, *Divergenze e convergenze tra i regolamenti parlamentari quanto al metodo delle riforme istituzionali* in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedura parlamentari "sotto stress"*, il Mulino, 2016, p. 317 ss.

pur dure, ma che salvaguardino il principio democratico di scelta spettante alla maggioranza e non all'opposizione.

Tale argomentazione, da una parte, conferma la natura flessibile del diritto parlamentare nell'applicazione casistica, non sempre avviabile attraverso la meccanica osservazione ed applicazione del regolamento, giustificata anche dalla sua intrinseca politicità. A ciò si aggiunga, inoltre, il particolare valore riconosciuto ad un precedente parlamentare, che «spettrale e silente, quasi in quiete, durante il lento procedere della vita delle Assemblee, di colpo emerge dall'oscurità e diviene lo strumento principe di aggiudicazione nel processo decisionale delle Camere. Arriva a legittimare la decisione presidenziale e, suffragandola, la rende non arbitraria, non casuale, quasi illude di sottrargli l'anima di appartenenza alle categorie del politico»³⁵.

Dall'altra parte, però, pur riconoscendo la peculiarità – per non dire atipicità – del sistema delle fonti del diritto parlamentare, si ritiene di non dover più applicare la ghigliottina alla Camera – come anche la stessa Presidente Boldrini ha dichiarato – se non in forza di una formale previsione regolamentare³⁶. Ciò perché, senza contraddire quanto sopra affermato circa il valore di un precedente parlamentare, quanto è accaduto risponde a quella specifica categoria di precedenti che parte della dottrina ha definito “a caldo”, dotata cioè – ancor più delle altre tipologie di precedenti parlamentari – di una particolare connotazione politico-partitica, di assegnazione della vittoria ad una parte a discapito dell'altra, nella contingente, aspra contesa e nella necessità di definizione del procedimento legislativo, visto il termine *ex art. 77 Cost.*³⁷. Si comprende bene, dunque, come un simile precedente, fondandosi, tra l'altro, su un «non-precedente» – oltre che su una «non-disposizione regolamenta-

³⁵ D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme*, op. cit., p. 1. Sul punto si richiama R. IBRIDO, *L'interpretazione parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 411 ss., allorché parla della metodologia interpretativa del diritto parlamentare come caso paradigmatico di “metodologia dei risultati”.

³⁶ Si richiama il commento di S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in «Huffington Post», 31 gennaio 2014, nel quale si evidenzia, criticamente, come «per l'ennesima volta, si preferisce modificare il regolamento per via interpretativa [...]. Troppe volte ormai, in nome del “buon andamento dei lavori parlamentari”, si saltano le procedure previste per la modifica dei regolamenti e le garanzie in esse previste».

³⁷ D. PICCIONE, in *Le ombre della dottrina del precedente conforme*, op. cit., a p. 3-4, in riferimento all'applicazione del c.d. precedente a caldo, sostiene: «È evidente che in queste circostanze la soluzione del problema si pone come aggiudicazione di una questione tra parti che si contendono il campo. La differenza rispetto alle logiche processuali tanto care ai giuristi puri non consiste, però, in una presunta politicità della materia, il che, peraltro non si saprebbe bene come intendere; quanto, più che altro, nella politicità degli attori che sostengono l'una o l'altra posizione e, soprattutto, nella innegabile politicità del soggetto aggiudicatore: il celeberrimo Gianbifronte che conduce i lavori. In queste circostanze è vero quel che è stato rilevato e cioè che il precedente serve a legittimare la soluzione che si sceglie di adottare. Si è, come chiarito da uno degli interventi di chi mi ha proceduto, “in piena metodologia dei risultati”: prima si individua l'obiettivo dispositivo cui si intende pervenire e poi lo si motiva sulla base dei metodi selezionati che lo giustificano. In circostanze così concitate e convulse, con la pressione percepita dalla Presidenza, il richiamo del precedente si esercita innanzitutto nei riguardi dell'Uomo che guida i lavori. È allora che il metodo casistico assume un fascino cui è difficile resistere: è consolatorio, assoluto, allude a una condivisione di responsabilità con chi ha guidato l'Assemblea in precedenti circostanze. In definitiva, il fatto che la condotta sia stata tenuta in precedenza assurge a giustificazione dell'operato e quindi alla tendenza, che dunque pare naturale, di voler raggiungere un certo obiettivo o risultato politicamente sensibile».

re» – rischia di non essere in grado di assumere quel connotato di imparzialità, pur se lo stesso dovesse essere in futuro consolidato da una ripetuta applicazione³⁸.

Questa sorta di “peccato originale” potrebbe essere superato in maniera molto più garantista, oltre che nel rispetto del principio di imparzialità, proprio in forza dell’esercizio della potestà regolamentare della Camera, secondo quanto previsto dal dettato costituzionale, che disciplinasse o quanto meno cristallizzasse in una norma positiva la scelta se contingentare o meno il procedimento legislativo di conversione, oltre che, eventualmente, dettare le regole basilari per l’applicazione dello stesso³⁹. Largamente condivisibile è infatti il dubbio sull’imparzialità della formazione di un precedente presidenziale, fondato su un «non-precedente» di simile rilevanza politica⁴⁰: occorre considerare, per di più, gli effetti che esso produrrebbe sulla tutela delle minoranze, sul rispetto del principio della maggioranza “a tutti i costi” e, in ultima analisi, sulla stessa deliberazione legiferante delle Camere.

Per di più, dinanzi ad un contesto sempre più conflittuale in seno alle Assemblee legislative, i Presidenti d’Assemblea sono divenuti arbitri attivi⁴¹, se non veri e propri legislatori del diritto parlamentare, chiamati a supplire alle mancanze di un diritto scritto, non sempre rispondente alla casistica reale. Il diritto parlamentare vivente, formato da un substrato di interpretazioni presidenziali, supportate da delibere interpretative della Giunta per il Regolamento e cristallizzate da prassi ripetute nel tempo, risponde sempre più alla situazione contingente e risulta, invero, essere sempre meno frutto di una riflessione generale e dell’osservanza di una norma scritta, scissa dal singolo caso di specie occorso. L’interpretazione analogica, ossia il ricorso alla «comparazione con la regolamentazione e con la prassi dell’altro ramo del Parlamento»⁴², sembra oggi essere una via favorevolmente battuta dai Presidenti d’Assemblea per non rendere del tutto arbitrario il loro potere magistra-

³⁸ Sul punto si richiamano ancora le parole di D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente*, op. cit., p. 4, quando sottolinea come i criteri ermeneutici del diritto parlamentare spesso appaiono «difficili, ammantati di soggettività e quindi a basso contenuto di legittimazione», e proprio in virtù di ciò disponibili al potere politico, dal momento che «tanto più è debole lo statuto di ricerca di una scienza, tanto più essa si rileva servente di chi dispone dell’esercizio *pro tempore* del potere».

³⁹ A sostegno della tesi sovra esposta si richiama quanto osservato da N. LUPO in *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 7 ss., il quale evidenzia come spesso i richiami ai precedenti, lungi dal fondarsi sull’esigenza di attestare, in assenza di regole di diritto parlamentare scritto, l’esistenza di una prassi applicabile al caso concreto sottoposto all’apprezzamento del Presidente d’Assemblea, assumano invece una fisionomia “vendicativa”, in particolare a cavallo tra due legislature caratterizzate da maggioranza e da Presidenti di segno politico opposto.

⁴⁰ Opportunamente G. DE CESARE, in *Divergenze e convergenze*, op. cit., p. 331, si pone un interrogativo di fondo su tale sovraesposizione del Presidente d’Assemblea, ossia: «si può ritenere sempre valido il principio dell’indipendenza e della neutralità del Presidente, o questa va invece ridimensionata come un mito che deve cedere alla nuova realtà della elezione da parte della maggioranza e dell’accresciuto coinvolgimento diretto nella lotta politica?». A sostegno di quanto sopra affermato, si riportano le condivisibili osservazioni promosse da N. LUPO in *I Presidenti di Assemblea in trasformazione*, op. cit., p. 20, secondo il quale, dinanzi alla trasformazione registratasi del ruolo dei Presidenti di Assemblea, essi sono «ormai difficilmente qualificabili come giudici imparziali del diritto parlamentare».

⁴¹ Cfr. V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 20213.

⁴² S. POLIMENI, *La geometria della c.d. ghigliottina parlamentare*, op. cit., p. 14.

tuale⁴³ di assicurare lo svolgimento dell'operato delle Camere, pur essendo, però, l'applicazione analogica di una disposizione regolamentare non sempre osservata pedissequamente ma, anche, limitata ad alcune sue parti⁴⁴. E per tale ragione si torna ad insistere sulla necessità, acclarata e condivisa, di approvare urgenti riforme regolamentari.

3. Le prassi parlamentari osservate nel procedimento di conversione.

Dopo aver passato sinteticamente in rassegna i principali passaggi e le differenze regolamentari relative al procedimento legislativo di conversione nei due rami del Parlamento, sembra opportuno richiamare alcune prassi parlamentari sviluppatesi nel corso delle diverse legislature, specie in quelle c.d. maggioritarie, nell'ambito di detto procedimento legislativo, per poi osservare più da vicino alcuni aspetti problematici che caratterizzano l'attuale XVII legislatura.

Il ricorso al maxiemendamento e la successiva apposizione della questione di fiducia, la necessità di successivi interventi normativi per dare compiuta esecuzione alla legge di conversione, l'inserimento di deleghe legislative nel disegno di legge di conversione⁴⁵ e la configurazione del c.d. bicameralismo differenziato, sono soltanto alcune delle prassi parlamentari citate – di dubbia costituzionalità o quanto meno di scarsa correttezza istituzionale – con cui si intende mettere in evidenza tutte le problematiche che il procedimento parlamentare di conversione manifesta nel suo dispiegarsi. Sinteticamente, infatti, si può già affermare

⁴³ G. DE CESARE, in *Divergenze e convergenze*, op. cit., p. 316, osserva che nel contesto sopra descritto è divenuto «ancor più importante il ruolo del Presidente di Assemblea quale magistrato del regolamento, chiamato alla sua finale interpretazione in qualità di arbitro della vita politico-istituzionale del Paese. Tale potere di interpretazione ultima sembra atteggiarsi a chiave di volta di un sistema sottoposto a forte stress, e oggi, in mancanza di una riforma organica dei regolamenti (che sarebbe stata ancora più urgente, si direbbe, di una riforma costituzionale) pare costituire l'unico approdo sicuro, benché insufficiente a far fronte alla debordante massa di questioni prospettate».

⁴⁴ Una nota e recente applicazione analogica di una disposizione regolamentare prevista nell'altro ramo del Parlamento parziale, ossia limitata ad alcuni aspetti, contenutistici o metodologici della stessa, è quella che si è registrata in due occasioni, luglio 2014 ed ottobre 2015, presso il Senato. Durante il procedimento legislativo di approvazione del ddl di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi, il Presidente d'Assemblea Grasso, in forza del parere favorevole espresso dalla Giunta per il Regolamento, ha applicato la c.d. "regola del canguro" quale forma di scelta degli emendamenti da porre in votazione da parte del Presidente, prevista dagli artt. 85 e 85 bis del Reg. Cam. Il regolamento del Senato non prevede una disposizione simile e, dal combinato disposto degli artt. 100, co. 8 e 102, co. 4, Reg. Sen., nel luglio del 1996 il Presidente del Senato Mancino, supportato anche da una delibera della Giunta per il Regolamento, ha introdotto analogicamente per la prima volta al Senato la regola della votazione degli emendamenti a scalare - tra l'altro, durante la conversione di un decreto-legge -, mutuando detta regola dal regolamento della Camera, per espressa dichiarazione della Giunta (cfr. delibera della Giunta per il Regolamento del Senato, 17 luglio 1996). Nel recente caso sovra richiamato, invero, l'applicazione analogica si è detta parziale in quanto il Presidente Grasso ha mutuato analogicamente la suddetta regola del canguro limitatamente al suo contenuto essenziale e alla sua *ratio*, senza osservare le clausole di salvaguardia previste dall'art. 85 bis, Reg. Cam, tra le quali vi è il divieto di osservare tale regola proprio nell'esame di un ddl costituzionale. Per tale ragione ben si comprende come il parere approvato dalla Giunta per il Regolamento del Senato del 30 luglio 2014 riconosca espressamente che «è facoltà della presidenza, alla luce del combinato disposto degli artt. 100, co. 8, e 102, co.4, del regolamento, avvalersi della c.d. regola del canguro, *anche* per l'esame dei disegni di legge costituzionale» (Cfr. parere della Giunta per il Regolamento del Senato, 30 luglio 2014).

⁴⁵ Cfr. per tutti A. PACE, *Sull'uso "alternativo" del decreto-legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, Giur. Cost., 1992.

come, nel corso di una dialettica parlamentare sempre più difficile e gioco-forza contingentata, sembra potersi registrare, tra i soggetti istituzionali coinvolti, una corsa a “dire l’ultima parola” nella definizione del contenuto della legge di conversione, forzando in qualche modo le regole del gioco, regolamentari e no.

3.1. Il ricorso al maxiemendamento e la successiva posizione della questione di fiducia.

La prassi registra come l’Esecutivo, nell’esercizio del suo potere emendativo, sia solito preferire la presentazione di un maxiemendamento anziché di singoli emendamenti. Ciò perché, com’è noto, il Governo elabora un maxiemendamento – emendamento formalmente riferito ad un solo articolo, ma, di fatto, sostitutivo dell’intero testo del disegno di legge o della maggior parte di esso – per poi porvi la questione di fiducia al fine di imporre l’approvazione di quel testo di legge e di evitare l’ostruzionismo⁴⁶.

In specifico riferimento al procedimento di conversione, tale pratica è largamente usata per rispettare il “fattore tempo”, indispensabile per l’approvazione del disegno di legge entro i sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto-legge in G.U. Attraverso detta prassi – sviluppatasi soprattutto nell’ambito delle c.d. “legislature del maggioritario” (dalla XIII legislatura ad oggi) e consolidatasi nel tempo – il Governo diventa sostanzialmente *dominus* di tale procedimento legislativo, determinando il testo ultimo del disegno di legge di conversione: così facendo, il Governo può frustrare non solo la stessa maggioranza politica che lo sostiene ma anche, se non soprattutto, l’opposizione parlamentare. Attraverso tale prassi, dunque, il Governo è in grado di determinare il *dies ad quem* per la conclusione del procedimento legislativo⁴⁷.

Innanzitutto, preme rilevare come parte della dottrina ritiene che con il maxiemendamento venga meno il rispetto dell’art. 77 Cost., nella parte in cui si prescrive una distinzione di soggetti e di ruoli nei due momenti procedimentali della decretazione d’urgenza, producendo, di conseguenza, effetti sulla forma di governo parlamentare. Attraverso l’utilizzo di

⁴⁶ Si osserva, inoltre, che entrambi i regolamenti parlamentari (art. 100, comma 6, Reg. Sen. e art. 86, comma 5, Reg. Cam.) prevedono che la presentazione dei maxiemendamenti avvenga dopo la scadenza del termine stabilito per presentare gli emendamenti (art. 86, comma 1, Reg. Cam; art. 100, comma 3, Reg. Sen.), svilendo, pertanto, il potere emendativo già esercitato dai soggetti legittimati. Risulta, quindi, evidente che il ricorso del maxiemendamento appare un espediente procedurale e rappresenta una estremizzazione del potere emendativo, poiché altera sostanzialmente l’impianto normativo del testo di riferimento. Sul tema, si rinvia a E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè, 1965; E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del Governo in Parlamento*, Quaderni costituzionali n. 4/2005; N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, op. cit., G. SAVINI, *L’attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell’esperienza del governo Monti*, Cedam, 2014, p. 49 ss.

⁴⁷ Se è vero che il ricorso al maxiemendamento è oggettivamente meno giustificabile nelle c.d. “legislature maggioritarie” - poiché il Governo è espressione di una coalizione *pre* elettorale risultata vincitrice -, d’altra parte, non può negarsi che il consolidamento di tale prassi proprio in dette legislature è sintomo della debolezza intrinseca di tali coalizioni di Governo. Il maxiemendamento è diventata la sede della contrattazione politica, anche e soprattutto delle forze di maggioranza, per attuare il programma politico con il quale si sono vinte le elezioni.

tale strumenti, infatti, «al Parlamento viene imputata una volontà che invece è propria del Governo, in quanto il confronto tra forze politiche esistenti in Parlamento risulta estremamente ridotto»⁴⁸. Emerge chiaramente la sostanziale configurazione del Governo quale soggetto che allo stesso tempo adotta il decreto-legge e determina altresì il contenuto e il modo in cui lo stesso debba essere convertito in legge. Tale prassi non può che porre rilevanti dubbi di costituzionalità, da tempo espressi in diverse sedi, da quelle istituzionali, dottrinali⁴⁹ a quelle politiche. Già il Presidente della Repubblica Ciampi, nel messaggio presidenziale di rinvio alle Camere di un disegno di legge, dichiarava che siffatto modo di legiferare nel Parlamento, benché «invalso nel tempo (...) non è coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, l'art. 72 Cost.»⁵⁰. Anche il Presidente Napolitano si è espresso in modo critico sul punto⁵¹.

Un altro rilevante dubbio di costituzionalità dei maxi emendamenti riguarda l'assenza di omogeneità nella formulazione degli articoli, specie in un disegno di legge di conversione⁵², per la salvaguardia della quale si richiede uno stretto vaglio, preventivo di ammissibilità da parte dei Presidenti d'Assemblea, e successivo di legittimità da parte della Corte costituzionale⁵³.

⁴⁸ A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, op. cit., p. 282-283. Anche il Comitato per la legislazione si è più volte espresso in senso contrario sull'uso effettuato dal Governo del maxi emendamento associato alla questione di fiducia. Si realizza, a suo giudizio, «una sostanziale alterazione della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari. (...) Il procedimento di conversione è frequentemente utilizzato come una corsia preferenziale, a scadenza garantita, per provvedimenti spesso multisettoriali, che possono contenere disposizioni interferenti con deleghe o incidere su fonti secondarie, dettare discipline a carattere ordinamentale, avere una funzione di manutenzione normativa» (seduta del 7/2/2006 in riferimento ai D.L. nn. 272 e 273 del 2005, unificati in sede di conversione, e la cui legge è stata dichiarata incostituzionale con la sent. n. 32/2014 proprio per contrasto all'art. 77 Cost.).

⁴⁹ Il maxi emendamento, anche al di fuori del procedimento di conversione, viene ritenuto ex se incostituzionale, da una parte ormai consolidata della dottrina, per violazione degli artt. 70 e 72 Cost. (cfr. per tutti A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, Diritto e società, 1988; G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 2000; L. CUOCOLO, *I maxi emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, Giurisprudenza costituzionale n. 6/2004; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, Rivista Aic, n. 3/2012).

⁵⁰ Messaggio presidenziale del 16 dicembre 2004 di rinvio alle Camere della legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, composto di due articoli, il secondo dei quali di 49 commi. Cfr. L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, Rivista AIC, dibattiti sul potere giudiziario, 07/01/2005.

⁵¹ Si rinvia, sul punto, a G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, collana Quaderni de "Lo Stato", Mucchi editore, 2015, p. 126 ss. e V. LIPPOLIS, G. M. SALLERNO, *La repubblica del Presidente*, il Mulino, saggi, 2013, 84 ss. e 92-99.

⁵² F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, Dir. e soc. 1973, p. 351-373.

⁵³ Di contrario avviso, però, è la stessa Corte costituzionale, che nell'unica sentenza con cui si è pronunciata direttamente sulla questione dei maxi emendamenti, la sent. n. 391/1995, (Considerato in diritto, punto 6), ha avvalorato indirettamente tale prassi, ritenendo che la disciplina regolamentare del procedimento di conversione rientri nell'area intangibile propria delle Assemblee politiche, insindacabile da parte della Corte medesima. La stessa ha altresì sostenuto come con tale pratica – di ricorso al maxi emendamento e successiva questione di fiducia – «non significa, peraltro, che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate [al disegno di legge di conversione], nel corso della procedura».

Un ulteriore dubbio di legittimità costituzionale solleva la presentazione di maxiemendamenti alla Camera dei deputati quando siano iniziate ovvero concluse le votazioni degli emendamenti previsti all'art. 116, comma 1 (secondo cui la posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento «*non modifica l'ordine degli interventi e delle votazioni*») e comma 2, Reg. Cam. (che stabilisce la priorità di votazione dell'emendamento interamente sostitutivo di un articolo rispetto a quello sostitutivo di un comma). Questa pratica sembrerebbe violare la procedura regolamentare dell'ordine di votazione, prevista all'art. 87, comma 3, Reg. Cam., ai sensi del quale «*qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, essi sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi; gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima di quello principale*». Tuttavia tale prassi è ritenuta pacificamente legittima dalla giurisprudenza presidenziale, che non ritiene venga violato l'ordine di votazione - come sopra prescritto dalla disposizione regolamentare citata - dalla presentazione di maxiemendamenti⁵⁴.

A ciò si aggiunga che, di fronte all'attuale prevalere della concezione della "tipizzazione" della legge di conversione - su cui si tornerà nel prosieguo - parte della dottrina ritiene che essa produca «non solo un irrigidimento del ruolo parlamentare ma anche delle stesse possibilità per il Governo di ricorrere alla proposizione in sede di conversione di emendamenti», soprattutto di maxiemendamenti⁵⁵. La sent. n. 22/2012 della Corte costituzionale ha infatti stabilito due vincoli alla presentazione di emendamenti: essi sono ammissibili in sede di conversione solo se concernono l'oggetto ovvero le finalità proprie del testo originario del decreto-legge. Conseguentemente, gli emendamenti parlamentari si configureranno costituzionalmente illegittimi laddove «*ne sarà evidente la loro estraneità allo scopo e alle finalità originarie*» (Corte cost., sent. 22/2012).

Preme far notare ancora come, nella prassi delle due Camere, il maxiemendamento e la questione di fiducia vengano proposti in momenti diversi nel corso del procedimento legislativo e con percentuali tendenzialmente differenti. Alla Camera tale pratica, che si registra all'interno della Commissione in sede referente, sovente ha rappresentato l'unica modalità con il cui il Governo è stato in grado di portare a conclusione il procedimento di conversione nel termine costituzionale.

Ad ogni modo, è al Senato che, nonostante l'applicazione della c.d. ghigliottina, si è registrata nelle ultime legislature una percentuale più alta di ricorso alla pratica ivi descritta. Ciò si spiega in quanto le commissioni del Senato non predispongono un testo unico coordinato - come, al contrario, accade alla Camera⁵⁶ - ma propongono soltanto emendamenti al testo del decreto-legge già vigente. Per tale motivo il Governo, al fine di accelerare i tempi, in più occasioni ha preferito presentare un maxiemendamento in aula al Senato e porre sullo

⁵⁴ A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, op. cit., p. 305-306.

⁵⁵ Cfr. G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, Giur. It., 2012.

⁵⁶ Dove solitamente la questione di fiducia viene posta sul testo proposto in sede di commissione.

stesso la questione di fiducia, considerando, in aggiunta, l'assenza di uno specifico vaglio di ammissibilità sui maxiemendamenti come, invece, è previsto dal regolamento della Camera⁵⁷.

Questo ulteriore elemento di differenziazione rende davvero arduo il raggiungimento di un accordo condiviso delle Camere sul trattamento dei maxiemendamenti; inutile negare che un'auspicata omogeneità di disciplina e prassi tra le due Camere eviterebbe, anche nell'adozione di tale strumento parlamentare, che diventi politicamente conveniente presentare prima un ddl in un ramo del Parlamento piuttosto che nell'altro⁵⁸. Si può sostenere, dunque, che il maxiemendamento rappresenta un'anomalia - se non una patologia - dell'attuale produzione normativa⁵⁹, specie nel procedimento di conversione, ma, come accade per il decreto-legge, l'abuso di tale strumento ben si comprende per la sua efficace e maggiore funzionalità rispetto agli altri strumenti parlamentari, apprezzata da tutti gli attori istituzionali coinvolti⁶⁰. Basti pensare, infatti, che non è previsto alcun limite quantitativo agli emendamenti presentabili, per cui, dinanzi ad un utilizzo ostruzionistico del potere emendativo, oltre all'applicazione della c.d. tecnica del "canguro" da parte del Presidente d'Assemblea (art. 85 Reg. Cam., art. 107 Reg. Sen.)⁶¹, il Governo può ovviare presentando un maxiemendamento ed, eventualmente, porre sullo stesso la questione di fiducia.

⁵⁷ Alla Camera dei deputati il vaglio di ammissibilità sul maxiemendamento su cui il Governo ha posto la fiducia viene effettuato nel periodo intercorrente tra il ricorso ai due strumenti, mentre al Senato della Repubblica è espressamente escluso.

⁵⁸ E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 325. Il punto nodale, ad ogni modo, è che i Presidenti delle Camere non si sono mai spinti ad effettuare uno scrutinio di ammissibilità dei maxi-emendamenti in relazione alla valutazione della loro idoneità a sostituire una molteplicità di articoli. Ciò in ragione della nota assenza di una nozione costituzionale di "articolo" richiamata dall'allora Presidente del Senato Pera in A.S., XIV legislatura, boll. Giunte e comm., 27 dicembre 2004, p. 25 ss. I Presidenti sono riusciti, al massimo, a limitare l'inserimento nei maxi-emendamenti di disposizioni "a sorpresa", verificando che queste fossero state previamente approvate o quantomeno esaminate dalla commissione in sede referente.

⁵⁹ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2008, p. 259 ss.

⁶⁰ Innanzitutto il Governo manifesta un favore per l'utilizzo del decreto-legge, in luogo dell'esercizio dell'iniziativa legislativa, per i motivi già in premessa indicati; secondariamente, la stessa maggioranza parlamentare, perché, dinanzi all'adozione del decreto-legge, può "giustificarsi" dinanzi ai portatori di interessi per il mancato recepimento di emendamenti dagli stessi richiesti, facendo presente che il procedimento di conversione è contingentato e sottoposto a limiti di emendabilità; infine, anche le forze di opposizione possono mostrare un particolare favore all'adozione di decreti-legge, in quanto, sovente, qualche loro richiesta nei maxiemendamenti presentati in sede di conversione viene accolta (cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, seconda edizione, il Mulino, p. 219; A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, forum Quaderni Costituzionali, 2010, p. 4 e C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, Rivista Aic, n. 3/2012, p. 9). A ciò si aggiunga che, oltre ad essere qualificata come patologia della produzione normativa e prassi costituzionalmente illegittima, in quanto lesiva dell'art. 72, primo comma, Cost., l'abuso dei maxiemendamenti, soprattutto quando combinato alla questione di fiducia, può essere considerato una delle più gravi violazioni del "principio di sincerità" verificatesi nell'esperienza parlamentare italiana. Per principio di sincerità si intende, secondo R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo, La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in N. LUPO (a cura di), *Revisione dei regolamenti parlamentari*, numero speciale di «Osservatorio sulle fonti», 1, 2014, p. 10, «una serie di vincoli procedurali finalizzati a sottoporre gli attori politici ed istituzionali ad una rete di doveri reciproci di lealtà e "fair play"».

⁶¹ Tale tecnica, prevista da entrambi i regolamenti parlamentari e diversamente sviluppata nelle rispettive prassi, consiste nell'esercizio di un potere attribuito al Presidente d'assemblea di modificare l'ordine delle vo-

Tuttavia, in conclusione, come aveva già rilevato l'Osservatorio sulla legislazione del 2013, preme evidenziare che «il circuito patologico “decreto-legge – maxiemendamento – fiducia” ha subito un’evoluzione. In particolare, sembra essere stato abbandonato il massiccio ricorso al maxiemendamento: il Governo continua largamente ad utilizzare lo strumento della posizione della questione di fiducia, che però viene posta spesso sul testo elaborato dalla commissione competente in sede referente⁶²».

3.1.1 Focus sulla XVII legislatura. Il bicameralismo differenziato.

Quanto sostenuto nel paragrafo che precede è confermato dai dati raccolti sull’attuale XVII legislatura, iniziata il 15 marzo 2013, nella quale si sono succeduti tre governi di coalizione, entrambi sotto la Presidenza del Consiglio di un esponente del primo partito di centro-sinistra, il PD (governo Letta, governo Renzi e governo Gentiloni)⁶³.

Il frequente ricorso alla decretazione d’urgenza nella legislatura in esame è innanzitutto confermato dall’intensa attività consultiva svolta dal Comitato per la legislazione che, come detto, deve esprimere pareri sui disegni di legge di conversione, ex art. 96-*bis*, co. 1, Reg. Cam.: in media, dall’inizio della legislatura ad oggi (30 dicembre 2016), pur con notevoli differenziazioni in alcuni anni⁶⁴, il Comitato ha dedicato il 62% della sua attività consultiva all’analisi dei disegni di legge di conversione.

Ad oggi (30 dicembre 2016), sono stati approvati 87 decreti-legge e 71 leggi di conversione⁶⁵. Tra queste ultime, 69 decreti sono stati convertiti in legge con modifiche e, su 35 di queste leggi è stata posta la questione di fiducia⁶⁶.

tazioni di emendamenti, specie quando ne è stato presentato un numero quantitativo molto importante, nel momento in cui «lo reputi opportuno ai fini dell’economia e della chiarezza delle votazioni». Attraverso la selezione di emendamenti a scalare, “segnalati” o classificati “per principi”, si riduce il numero di emendamenti da sottoporre a votazione quale effetto dell’assorbimento o del decadimento di quelli simili o di diverso contenuto rispetto agli emendamenti precedentemente già votati.

⁶² Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, vol. I, *Nota di sintesi*, Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento, Camera dei deputati, p. 17.

⁶³ La XVII legislatura della Repubblica italiana, iniziata il 15 marzo 2013, ha registrato la formazione di tre Governi: quello presieduto dall’on. Letta (dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014), quello del dott. Renzi (dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016) e quello attualmente in carica, presieduto dall’on. Gentiloni (dal 12 dicembre 2016 ad oggi).

⁶⁴ La pagina http://www.camera.it/leg17/564?tiposezione=A&sezione=5&tabella=A_5_2 mostra, in percentuali, l’attività svolta dal Comitato per la legislazione nella legislatura in considerazione, secondo il numero di pareri espressi, aggiornato alla data del 30 dicembre 2016. Per quelli relativi ai disegni di legge di conversione, si può notare come nel 2013 tale attività consultiva per detti disegni di legge abbia investito il 78% dell’attività complessiva, nel 2014 il 73% e nel 2015 il 58%, riducendosi sensibilmente nel 2016, dove l’esame dei disegni di legge di conversione ha investito il 37% dell’attività dell’intero Comitato.

⁶⁵ I decreti-legge non convertiti hanno subito sorti diverse: il contenuto del D.L. n. 126/2013 (c.d. Salva Roma), decaduto, è stato reiterato in altri due decreti - D.L. 151/2013, anch’esso decaduto, e D.L. 16/2014 - l’ultimo dei quali è stato convertito nella L. 68/2014. La maggior parte dei contenuti dei decreti decaduti sono stati inseriti, pur modificati, in altre leggi successivamente approvate: la disciplina contenuta nel decaduto D.L. 88/2014 è stata integralmente inserita nella L. 89/2014 (legge di conversione del D.L. 66/2014); lo stesso è avvenuto per la disciplina prevista nel decaduto D.L. 100/2014, confluita nella L. 116/2014, anch’essa legge di conversione di un diverso D.L. (n. 91/2014). La disciplina dell’Imu per i terreni agricoli, contenuta nel D.L. 185/2014, è confluita nella legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014), come anche nella stessa legge sono confluite le previsioni normative precedentemente contenute nei decaduti D.L. 165/2014 e D.L. 168/2014. Quanto previsto nel

Analizzando separatamente i tre governi interessati, l'Esecutivo guidato dall'on. Letta ha approvato 28 decreti-legge, convertendone 22, con un'incidenza delle leggi di conversione del 53% su quelle complessivamente approvate; il Governo Renzi ha adottato 24 decreti-legge nel 2014, 21 nel 2015 e 12 nel 2016, per un totale di 57 D.L.; in ultimo, il Governo Gentiloni ha adottato 3 decreti-legge per i quali pende il procedimento di conversione (aggiornato al 30 dicembre 2016).

Osservando dettagliatamente l'iter di ciascun disegno di legge di conversione approvato nella odierna legislatura, si può affermare che sulle 35 leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia, essa è stata presentata specificamente in 24 occasioni al Senato e in 26 alla Camera. A conferma di quanto precedentemente detto si osserva che al Senato la fiducia viene posta sovente su un maxiemendamento presentato dal Governo in assemblea, invece alla Camera la fiducia viene presentata in sede di commissione sullo stesso testo approvato in Senato, o viceversa, senza, quindi, preferire *de plano* la presentazione di un maxiemendamento. Non si registra, inoltre, una netta preferenza di una camera presso cui iniziare l'iter di conversione del decreto-legge.

Le 7 leggi di conversione approvate durante il Governo Letta grazie alla fiducia sono state caratterizzate dalla sua presentazione sul testo della commissione alla Camera, mentre una sola volta la fiducia è stata posta al Senato. Questo dato può giustificarsi anche alla luce della considerazione secondo cui di questi 7 disegni di legge⁶⁷, 4 hanno iniziato il loro iter di conversione al Senato e, quando la Camera è investita come secondo ramo del Parlamento

decaduto D.L. 85/2015 è confluito nella L. 125/2015, di conversione del D.L. 78/2015, mentre il contenuto del D.L. 92/2015 è stato ripartito tra l'ultima legge citata (L. 125/2015) e la L. 132/2015, anch'essa legge di conversione del D.L. 83/2015. Il D.L. 179/2015 e il D.L. 183/2015, entrambi decaduti, sono confluiti nella legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015). Il D.L. 205/2016 è stato abrogato dalla legge di conversione del D.L. 189/2016 (L. 229/2016).

Per comprendere il peso della decretazione d'urgenza sull'attività normativa, specie su quella parlamentare, si richiamano alcuni dati dalla precedente XVI legislatura (maggio 2008 – febbraio 2013), nella quale si sono succeduti due Governi di formazione e natura diverse, tali da doverne necessariamente tener conto nel commentare i dati si riportano di seguito. Durante tale legislatura e secondo i dati elaborati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (fonte: Appunti del Comitato per la legislazione, n. 14 del 15 gennaio 2013), le leggi di conversione hanno pesato il 27,1% sulle leggi complessivamente approvate. All'interno di questo dato, però, bisogna considerare che il Governo Monti, insediatosi nel novembre del 2011 e durato in carica 529 giorni, da solo ha approvato 41 decreti-legge e convertiti in legge 38. Tali decreti-legge, già nati "obesi" secondo un'immagine suggestiva adottata dalla dottrina (S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, Quaderni costituzionali, n. 1/2014), raddoppiavano la loro quantità in termini di caratteri a stampa in sede parlamentare, motivo per cui, quasi secondo una legge matematica, sopra ai 40.000 caratteri il Governo ha posto pedissequamente la fiducia.

⁶⁶ Cfr. www.senato.it.

⁶⁷ Ci si riferisce alla legge di conversione del D.L. 43/2013, approvata in prima lettura al Senato il 12 giugno e alla Camera, con fiducia posta in commissione sullo stesso testo approvato dal Senato, il 21 giugno; legge di conversione del D.L. 69/2013, approvata alla Camera, con fiducia posta in commissione, il 26 luglio, approvata con modifiche in Senato il 7 agosto e approvata in via definitiva alla Camera il 9 agosto; legge di conversione del D.L. 114/2013, approvata alla Camera con questione di fiducia posta in commissione il 4 dicembre e approvato dal Senato con fiducia presentata in assemblea il giorno successivo, 5 dicembre; legge di conversione del D.L. 126/2013, approvata dal Senato il 19 dicembre e dalla Camera il 30 dicembre, con fiducia posta in commissione sullo stesso testo approvato dal Senato; legge di conversione del D.L. 146/2013, approvata alla Camera il 6 febbraio, con fiducia posta in commissione e al Senato il 19 febbraio; legge di conversione del D.L. 133/2013, approvata al Senato il 9 gennaio e alla Camera, con fiducia posta in commissione e prima storica applicazione della c.d. ghigliottina il 29 gennaio; legge di conversione del D.L. 2/2014, approvata al Senato il 27 febbraio e alla Camera il 13 marzo, con fiducia posta in commissione. Fonte: www.senato.it.

per l'approvazione della legge di conversione - non essendovi in essa contingentamento dei tempi -, accade sovente che la questione di fiducia venga posta in commissione, al fine di blindare il testo già precedentemente approvato in Senato, senza necessariamente presentare un maxiemendamento.

Per quanto riguarda, invece, le 28 leggi di conversione⁶⁸ approvate con questione di fiducia sotto il Governo Renzi, 17 ddl sono stati presentati alla Camera e su 13 di essi è stata posta la fiducia successivamente al Senato; mentre per i 10 ddl di conversione presentati al Senato, in 7 casi la fiducia è stata posta successivamente in commissione alla Camera sullo stesso testo approvato precedentemente al Senato; nei restanti 3 casi, la fiducia è stata posta su un maxiemendamento presentato in assemblea al Senato.

Un dato caratterizzante il Governo Renzi è che, su 11 disegni di legge di conversione, la fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento⁶⁹; in tre casi⁷⁰, addirittura, essendo

⁶⁸ Esse sono: Legge di conversione del D.L. 16/2014, approvata alla Camera con fiducia in commissione il 10 aprile e approvata definitivamente al Senato il 30 aprile; legge di conversione del D.L. 34/2014 (vedi nota 70); legge di conversione del D.L. 36/2014 (vedi nota successiva); legge di conversione del D.L. 47/2014, approvata in Senato il 14 marzo e alla Camera, con fiducia posta in commissione il 20 marzo; legge di conversione del D.L. 66/2014 (vedi nota successiva); legge di conversione del D.L. 83/2014, approvata alla Camera il 9 luglio e al Senato, con fiducia presentata in assemblea, il 28 luglio; leggi di conversione del D.L. 90/2014 e del D.L. 91/2014 (vedi nota successiva); legge di conversione del D.L. 92/2014, approvata dalla Camera il 24 luglio e definitivamente dal Senato, con fiducia presentata in assemblea, il 2 agosto; legge di conversione del D.L. 119/2014 (vedi nota successiva); leggi di conversione del D.L. 132/2014 e 133/2014 (vedi nota successiva), legge di conversione del D.L. 192/2014, approvata dalla Camera, con fiducia presentata in commissione, il 20 febbraio e definitivamente al Senato il 26 febbraio; legge di conversione del D.L. 1/2015, approvata al Senato con fiducia posta su maxiemendamento governativo il 19 febbraio e definitivamente approvata dalla Camera il 3 marzo; legge di conversione del D.L. 3/2015, approvata dalla Camera il 12 marzo e definitivamente dal Senato con questione di fiducia in assemblea il 24 marzo; legge di conversione del D.L. 7/2015, approvata dalla Camera il 31 marzo e definitivamente dal Senato, con fiducia, il 15 aprile; legge di conversione del D.L. 78/2015, approvata dal Senato il 28 luglio e definitivamente alla Camera, con fiducia posta in commissione sullo stesso testo approvato dal Senato, il 4 agosto; legge di conversione del D.L. 83/2015, approvata dalla Camera con fiducia sul testo presentato dalla commissione il 24 luglio e definitivamente dal Senato il 5 agosto; legge di conversione del D.L. 153/2015, approvata dal Senato il 28 ottobre e definitivamente dalla Camera, con voto di fiducia in commissione sullo stesso testo approvato in Senato, il 13 novembre; legge di conversione del D.L. 185/2015, approvata al Senato con fiducia votata sul maxiemendamento il 16 dicembre e definitivamente approvata dalla Camera il 19 gennaio; legge di conversione del D.L. 210/2015, approvata dalla Camera il 10 febbraio e definitivamente approvata dal Senato, con fiducia stavolta presentata in commissione, il 24 febbraio; legge di conversione del D.L. 18/2016, approvata dalla Camera il 23 marzo e definitivamente dal Senato con voto di fiducia in assemblea il 6 aprile; legge di conversione del D.L. 42/2016, approvata al Senato con fiducia posta sul maxiemendamento governativo il 12 maggio e definitivamente approvata dalla Camera il 25 maggio; legge di conversione del D.L. 59/2016, approvato al Senato con voto di fiducia su maxiemendamento il 9 giugno e definitivamente approvata dalla Camera, con voto di fiducia posta in commissione sullo stesso testo approvato al Senato, il 29 giugno; la legge di conversione del D.L. 98/2016, approvata alla Camera il 13 luglio e definitivamente al Senato il 27 luglio, con questione di fiducia posta in assemblea sullo stesso testo approvato dalla Camera; la legge di conversione del D.L. 113/2016 (vedi nota successiva); legge di conversione del D.L. 168/2016, approvata alla Camera il 6 ottobre e definitivamente al Senato con questione di fiducia posta in Assemblea sul testo approvato dalla Camera il 19 ottobre; legge di conversione del D.L. 193/2016 (vedi nota successiva). Fonte: www.senato.it.

⁶⁹ Leggi di conversione sulle quali è stata posta la fiducia in entrambi i rami del Parlamento nei due passaggi di approvazione: legge di conversione del D.L. 36/2014, approvata alla Camera con fiducia presentata in commissione il 30 aprile e definitivamente approvata dal Senato, sempre con fiducia, il 14 maggio; legge di conversione del D.L. 66/2014, approvata al Senato con fiducia posta su un maxiemendamento presentato in aula il 5 giugno e definitivamente approvata alla Camera con fiducia presentata in commissione il 18 giugno; legge di conversione del D.L. 119/2014, approvata dalla Camera con fiducia presentata in commissione il 9 ottobre e definitivamente approvata dal Senato, con fiducia presentata in assemblea, il 15 ottobre; legge di conversione del D.L. 132/2014, approvata al Senato con fiducia posta su maxiemendamento il 23 ottobre e definitivamente approvata

occorse tre letture, la fiducia è stata posta in tutti e tre i passaggi parlamentari. Caso esemplare è quello riguardante la conversione in legge del D.L. n. 90/2014 (“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”): il ddl di conversione è stato approvato in prima lettura dopo trentasette giorni dalla sua presentazione alla Camera, all’esito di una lunga fase istruttoria e consultiva delle commissioni, tutte coinvolte, con il voto favorevole sulla questione di fiducia posta sul testo della commissione. Al Senato, soltanto cinque giorni dopo, è stata posta in assemblea e accordata la fiducia su un maxiemendamento governativo che ha ricondotto per la terza lettura il testo alla Camera, dove è stata nuovamente presentata la fiducia in assemblea sul testo proposto dalla commissione, identico a quello precedentemente approvato dal Senato; tale fiducia è stata accordata e la legge di conversione definitivamente approvata due giorni dopo la votazione al Senato.

Dai procedimenti analizzati si può trarre un ulteriore interessante dato: l’approvazione della legge di conversione avviene ad una distanza relativamente ravvicinata tra la deliberazione di entrambe le Camere. Questo fenomeno è stato efficacemente descritto come “bicalameralismo differenziato” o alternato⁷¹. La sede parlamentare è diventata, infatti, così complessa⁷² a tal punto che l’attività emendativa sul ddl di conversione si concentra di fatto in una sola camera, dove spesso il testo viene bloccato con la posizione della questione di fiducia, ed altresì blindato con la presentazione della stessa nell’altro ramo del Parlamento. Di conseguenza la seconda camera, a distanza di pochi giorni (il Governo Letta ha registrato in media 12 giorni decorrenti tra le due approvazioni, il Governo Renzi 14⁷³), approva definiti-

alla Camera, con fiducia presentata in commissione, il 6 novembre; legge di conversione del D.L. 133/2014, approvata alla Camera con fiducia in commissione il 30 ottobre e definitivamente al Senato, con fiducia presentata in assemblea, il 5 novembre; legge di conversione del D.L. 59/2016, approvata al Senato con voto di fiducia su maxiemendamento il 9 giugno e definitivamente approvata dalla Camera, con voto di fiducia posta in commissione sullo stesso testo approvato al Senato, il 29 giugno; legge di conversione del D.L. 113/2016, approvata alla Camera il 21 luglio con questione di fiducia posta sul testo deliberato in commissione e definitivamente approvata al Senato il 2 agosto, anche in questa sede con votazione della questione di fiducia posta sul medesimo testo approvato dalla Camera; legge di conversione del D.L. 193/2016, approvata con fiducia posta sul testo della commissione alla Camera il 16 novembre e definitivamente con fiducia presentata in Assemblea al Senato il 24 novembre. Fonte: www.senato.it.

⁷⁰ Si fa riferimento alla legge di conversione del D.L. 34/2014, approvata alla Camera con fiducia presentata in commissione il 24 aprile e successivamente in Senato con fiducia posta su maxiemendamento in aula il 7 maggio ed infine definitivamente approvata dalla Camera con fiducia posta in commissione il 15 maggio; alla legge di conversione del D.L. 90/2014, approvata alla Camera con fiducia posta in commissione il 31 luglio, a seguire al Senato con fiducia posta su maxiemendamento il 5 agosto e in ultimo alla Camera, con fiducia presentata in commissione, il 7 agosto, e alla legge di conversione del D.L. 91/2014, approvata al Senato con posizione della questione di fiducia sul maxiemendamento governativo il 25 luglio, successivamente alla Camera con fiducia posta in commissione il 6 agosto e in ultimo al Senato, con fiducia in assemblea, il 7 agosto. Fonte: www.senato.it.

⁷¹ Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, vol. I, *Nota di sintesi*, op.cit., p. 19.

⁷² Cfr. G. PICCIRILLI, *Sintesi dello studio Tendenze e problemi della decretazione d’urgenza presentato al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Duilio il 12 novembre 2009*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, grafo, 2011, p. 113.

⁷³ Si rinvia alla nota 67, dove si riportano tutte le date di approvazione nei due rami del Parlamento relative alle suddette sette leggi di conversione approvate durante il Governo Letta.

Non si menziona il suddetto dato nel Governo Gentiloni in quanto, in data odierna (30 dicembre 2016), dal suo insediamento vi è stata soltanto l’approvazione della legge di conversione del D.L. 189/2016 il 14 dicembre 2016 (due giorni dopo l’inizio del suo mandato), decreto adottato sotto il Governo Renzi e ddl di conversione

vamente la legge di conversione poco prima del termine perentorio, senza, in buona sostanza, aver concluso realmente la fase referente.

Tale fenomeno si spiega in considerazione di alcuni fattori⁷⁴: in primo luogo, la complessità dei decreti-legge approvati negli ultimi anni – la maggior parte dei quali inerenti la materia economico-finanziaria⁷⁵–; secondariamente, l'ampiezza quantitativa degli stessi, corroborata da un coinvolgimento in media di almeno dieci commissioni permanenti in sede referente⁷⁶, e, in terzo luogo, dalla natura dei suddetti Governi “di larghe intese”⁷⁷, i quali hanno dovuto necessariamente dare adito ad una più intensa attività di mediazione tra le varie e diverse forze politiche componenti una maggioranza eterogenea. Questa ultima notazione è infatti testimoniata anche dall'incremento esponenziale dei caratteri a stampa delle leggi di conversione rispetto a quelli, già importanti, del decreto-legge; dato, quest'ultimo, cresciuto progressivamente a cominciare già dalle scorse tre legislature⁷⁸.

È indubbio che il fenomeno del “bicameralismo alternato” distorce non solo la disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza, ma più diffusamente elude anche quella del procedimento legislativo perfettamente bicamerale, come previsto dall'art. 72, primo comma, Cost., secondo il quale «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Si rischia, fattivamente, di registrare un procedimento monocamerale *sui generis* per la conversione dei decreti-legge, dove una sola camera svolge le fasi referente e consultiva mentre l'altra si limita, il più delle volte, a ratificare quanto già elaborato e approvato dalla prima, sebbene, formalmente, entrambe le camere approvino i singoli articoli e diano luogo ad una votazione finale (magari con la questione di fiducia posta dal Governo).

già approvato in prima lettura al Senato il 23 novembre 2016. Tre decreti-legge adottati sotto la Presidenza Gentiloni sono ad oggi in attesa di essere convertiti in legge (D.L. 237/2016, 243/2016 e 244/2016).

⁷⁴ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, 2013, p. 67 ss.

⁷⁵ Cfr. R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, Osservatoriosullefonti.it, n. 3/2013, p. 6 ss.

⁷⁶ Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, vol. I, *Nota di sintesi*, op.cit., p. 18-19; Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Aggiornamento al 15 gennaio 2014 n. 1, p. 14-16 e da ultimo il dato è confermato negli Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Aggiornamento al 31 ottobre 2016 n. 10, p. 17-19.

⁷⁷ Sulle ripercussioni di governi di “interesse nazionale” sull'attività normativa, si rinvia a M. LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti-legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, Rivista AIC n. 4/2012; L. SPADACINI, *Dalla crisi del Governo Letta alla formazione del Governo Renzi*, Osservatorio costituzionale AIC n. 1/2014.

⁷⁸ Nella XVII legislatura, il governo Letta ha registrato un incremento percentuale dei commi nella legge di conversione rispetto a quelli del decreto-legge originario del 41,7%, mentre il Governo Renzi del 50,3% nel settembre 2014 e del 48,3% nel settembre 2015. I dati ufficiali sono contenuti in Appunti del Comitato per la legislazione, n.1/2014, op. cit., p. 17-19; Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Aggiornamento al 31 maggio 2014, n. 2, p. 18-22; Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Aggiornamento al 30 settembre 2014, n. 3, p. 19-22; Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Aggiornamento al 15 giugno 2015, n. 5, p. 14-18. Per un'analisi non solo statistica si rinvia anche a B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, op. cit., p. 73 ss.

Anche per arginare il consolidamento di tale prassi si propone di prevedere nel regolamento della Camera una disposizione che preveda il contingentamento dei tempi, simile a quanto previsto dall'art. 78, comma 5, Reg. Sen.: nel momento in cui entrambi i regolamenti dovessero prevedere l'obbligo di «iscrivere [il disegno di legge di conversione] in ogni caso all'ordine del giorno dell'assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno del deferimento» in ciascuna camera – e non solo al Senato –, pena il decadimento degli emendamenti in discussione (con l'applicazione della ghigliottina), si presume che le due Camere possano essere equamente coinvolte nell'esame degli emendamenti e nella scelta ultima di approvazione o reiezione del disegno di legge di conversione.

4. I più recenti interventi della giurisprudenza costituzionale. La disomogeneità come sintomo dell'evidente mancanza dei presupposti costituzionali.

Il rapporto tra sindacato di costituzionalità e decreto-legge è sempre stato complesso, a causa delle caratteristiche intrinseche della decretazione d'urgenza, oltre che degli effetti che essa produce sulla forma di governo parlamentare. Per tale ragione, occorre considerare anche il contesto politico-istituzionale in cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulla materia, sempre in modo "parsimonioso" ma attraverso decisioni che, il più delle volte, hanno segnato una svolta importante nella prassi dell'adozione del decreto-legge e della formazione della sua legge di conversione, soprattutto quando essa si è discostata eccessivamente dalla *ratio* dell'art. 77 Cost.

In primo luogo, seppur sinteticamente in tale sede, preme ricordare la sent. n. 29/1995, con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto il proprio potere di sindacare, per *evidente mancanza* dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, tanto il decreto-legge, per vizio *ex se*, quanto la legge di conversione come vizio *in procedendo*, lesivi dell'art. 77, secondo comma, Cost.⁷⁹. Pur rientrando la valutazione circa la sussistenza dei presupposti costituzionali nelle prerogative, nonché nella responsabilità politica, del Governo e benché l'eventuale semplice mancanza degli stessi possa essere valutata sia dal Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto che dal Parlamento in sede di conversione (e ancora dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione), l'evidente mancanza, invece, attiene ad una valutazione più oggettiva, scevra da considerazioni e analisi politiche, intendendosi con essa un'assenza macroscopica, difficilmente contestabile dei presupposti prescritti dalla Costituzione. Tale vizio, dunque, attiene ad uno scrutinio di legittimità costituzionale che compete solo alla Corte costituzionale svolgere.

Soltanto il vizio della reiterazione del decreto-legge - di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la storica pronuncia della Corte (sent. n. 360/1996⁸⁰) - può essere sanato con la sua conversione in legge, ma non quello della mancanza *ictu oculi* dei

⁷⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 29/1995, Considerando in diritto, punto 2.

⁸⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 360/1996, Considerando in diritto, punto 6.

presupposti legittimanti, secondo quanto dichiarato nella sopra citata sent. 29/1995. Quest'ultimo vizio è stato concretamente riscontrato dalla Corte nelle sentt. nn. 171/2007 e 128/2008, con le quali, svolgendo una verifica sulla base di «*indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata*», sono state dichiarate incostituzionali disposizioni contenute nella legge di conversione per *evidente mancanza* dei presupposti ex art. 77 Cost., in quanto ritenute eterogenee rispetto al testo dei loro decreti-legge⁸¹.

Di qui l'affinamento progressivo della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza: nelle due pronunce da ultimo richiamate, il Giudice delle leggi ha iniziato ad elaborare la tesi, già inaugurata da precedenti interventi del Presidente della Repubblica cui si farà cenno nel prosieguo, secondo cui la legge di conversione deve essere coerente con gli stessi presupposti che hanno giustificato il ricorso governativo al decreto-legge, ovvero la legge di conversione, nel rispettare la medesima *ratio* sottesa al decreto, deve essere omogenea ad esso.

Ecco che si assiste ad una torsione del sindacato costituzionale sui presupposti di straordinarietà ed urgenza verso la sua declinazione in termini di scrutinio di omogeneità.

Questo principio è stato espresso in primo luogo nella sentenza n. 355/2010, laddove la Corte afferma che la valutazione delle disposizioni contenute nella legge di conversione non può essere svolta in modo autonomo da quella del decreto-legge, «*nei limiti in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo del decreto*». Infatti, sostiene la Corte, «*la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto*», poiché l'assenza di omogeneità della legge di conversione, in senso teleologico ovvero materiale, viene considerata dalla Corte di per sé sintomatica della mancanza dei presupposti ex art. 77 Cost., spingendosi quasi a configurare un vizio proprio della legge di conversione.

La Corte, infatti, con due significative e considerevoli pronunce di incostituzionalità (sentt. n. 22/2012 e n. 32/2014) ha sanzionato la prassi parlamentare, che sovente, come ampiamente sopra descritto, aumenta le già diffuse dimensioni e la multi-settorialità che connotano i decreti-legge adottati, specie nelle legislature c.d. maggioritarie. Secondo la Consulta, tale modo di operare delineaerebbe un «*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*»⁸². Osservando tale pratica, infatti, «*le Camere [si spingerebbero fino al punto di] non rispetta[re] 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 carenza di potere*»⁸³. Ciò perché «*la semplice immissione di una disposizione*

⁸¹ Cfr. A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, Giust. amm., n. 2/2008.

⁸² Cfr. Corte cost., sent. n. 22/2012, Considerando in diritto, punto 4.2.

⁸³ Cfr. Corte cost., sent. n. 32/2014, Considerando in diritto, punto 5.

nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. (...) L'intrusione della norma spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza di provvedere e i provvedimenti provvisori con forza di legge».

Dalla ricostruzione giurisprudenziale come sommariamente proposta si evince che la Corte costituzionale ha inteso fare propria una tesi storicamente minoritaria in dottrina circa la natura della legge di conversione. Detta legge viene oggi largamente considerata atipica da punto di vista non soltanto procedurale⁸⁴ ma anche contenutistico⁸⁵: non si potrebbe infatti considerarla alla stregua di un legge ordinaria, senza cioè alcun limite precipuo da osservarsi in fase emendativa, ma è dalla stessa Corte costituzionale considerata una «legge a competenza tipica», «funzionalizzata alla stabilizzazione o meno del provvedimento avente forza di legge», la quale, pertanto, «non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. (...) Diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge» e, proprio in virtù della suddetta connotazione, è in via di consolidamento la tesi che riconosce limiti all'emendabilità della legge di conversione.

La Corte sembra, a giudizio di parte della dottrina, esprimere in tal modo una nuova cultura costituzionale – non da tutti condivisa, peraltro⁸⁶ – nella quale si è sostituito l'originale ordine valoriale dell'art. 77 Cost. – tesi storicamente maggioritaria in dottrina – con quello cronologico del decreto-legge e della sua conversione in legge, quali «tappe di un'unica sequenza procedimentale»⁸⁷. Tale «collegamento strutturale-funzionale tra i due atti»⁸⁸ giustificherebbe, pertanto, la necessaria omogeneità richiesta alla legge di conversione rispetto all'atto ad essa prodromico qual è il decreto-legge. Vi è da osservare infatti, come ha effica-

⁸⁴ Questa è la tesi, maggioritaria fino alle più recenti pronunce della Corte costituzionale, storicamente sostenuta da L. PALADIN, che in *Art. 77 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione, a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi*, Roma, Soc. Ed. del Foro Italiano, vol. 2, 1979, p. 83-84, afferma come non possono ammettersi limiti contenutisti alla legge di conversione, come se fosse una legge diversa da quella ordinaria: l'art. 77 Cost., nulla prescrive relativamente al contenuto della legge di conversione ma si limita e prevede la durata temporale del procedimento parlamentare; in secondo luogo, l'Autore richiama l'art. 70 Cost., che sancisce la titolarità della funzione legislativa in capo alle Camere, motivo per cui il legislatore ha il diritto e la facoltà in sede di conversione di «ampliare o restringere la portata dei decreti-legge, nella medesima misura normalmente consentita per qualsiasi altro disegno». Su quest'ultimo punto, però, si osserva che le vigenti disposizioni regolamentari, specie quelle della Camera (art. 96 bis, Reg. Cam.) già prevedono uno scrutinio speciale di inammissibilità per gli emendamenti presentati al ddl di conversione, che tende, dunque, ad avvalorare la tesi oggi diventata maggioritaria, della specialità, procedurale e contenutistica, della legge di conversione, sebbene lo stesso Autore (*Art. 77 Cost.*, ult. op. cit., p. 76) sostiene che qualora si voglia «impedire o circoscrivere specificatamente le modifiche apportabili in sede di conversione dei decreti-legge, non basterebbero allo scopo le leggi ordinarie né i regolamenti parlamentari, ma sarebbe indispensabile una revisione costituzionale».

⁸⁵ Di tale storico avviso è C. ESPOSITO in *Decreto-legge (voce)*, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, vol. 11, 1962, p. 849 ss. e a seguire V. DI CIOLLO, *Questioni in tema di decreti legge*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 306 e A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 141 ss., i quali considerano il decreto-legge e la legge di conversione atti di un unico procedimento legislativo, sottesi da un collegamento strutturale e funzionale che non permette di emendare il ddl in sede di conversione con contenuti del tutto estranei al decreto-legge da cui promana e origina.

⁸⁶ 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.*, Focus fonti n. 1/2014, federalismi.it, p. 2 ss.

⁸⁷ V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, Riv. Dir. cost., 1996, p. 238.

⁸⁸ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, op. cit., p. 144.

cemente evidenziato Carnevale, che, pur sottolineando che il requisito dell'omogeneità deve essere rispettato tanto nel decreto-legge quanto nella legge di conversione, esso si esplica, tuttavia, in diverso modo per il Governo e per il Parlamento: detto requisito «si presenta per il Parlamento come un limite generale al *potere* (legislativo) di conversione, laddove per il Governo si configura come un limite rispetto all'atto e non al *potere* di adottarlo, giacché il vincolo di omogeneità gravante sul singolo decreto può essere superato attraverso l'esercizio opportunamente frazionato di quel *potere*»⁸⁹.

A questa condivisibile diversa configurazione del limite di omogeneità bisogna aggiungere due osservazioni, di non poco conto.

La prima è quella relativa alla "fonte" dell'omogeneità: nel silenzio della Costituzione, il concetto di omogeneità normativa per la decretazione d'urgenza è espresso da una legge ordinaria – l'art. 15, co. 3, L. 400/1988 – che prescrive al Governo l'obbligo di adottare decreti-legge che abbiano un contenuto «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Nessuna disposizione di legge, invece, prevede lo stesso per la legge di conversione: come più volte richiamato, solo l'art. 96 *bis*, co. 7, Reg. Cam. si limita, per detta legge, ad attribuire al Presidente d'Assemblea il potere di dichiarare inammissibili quegli emendamenti che non siano «strettamente attinenti» al contenuto del decreto-legge e sempre ancora solo alla Camera, nel corso del procedimento di conversione, un organo parlamentare – il Comitato per la legislazione – è investito della funzione di valutare il rispetto delle «regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge (si badi, non della legge di conversione), previste dalla vigente legislazione» (art. 96 *bis*, com.1, e art. 16 *bis*, co. 4, Reg. Cam.). Di omogeneità della legge di conversione rispetto al suo decreto-legge si parla formalmente nel messaggio del Presidente Ciampi del 2002, che rifiutò la promulgazione della legge di conversione per la sua eterogeneità rispetto al decreto-legge n. 4/2002⁹⁰; a tale intervento presidenziale sono seguite, da ultimo, le citate sentenze della Corte costituzionale, che sembra essersi, così, "allineata"⁹¹ alla tesi convintamente sostenuta dalla Presidenza della Repubblica negli ultimi tre mandati. Posto che il contenuto della L. 400/1988 relativo al decreto-legge non è mai stato compiutamente osservato, né assunto come norma interposta nei giudizi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77 Cost., e considerata l'attuale maggiore attenzione riservata alla legge di conversione - e quindi sull'operato del Parlamento in sede di conversione - piuttosto che sull'utilizzo del decreto-legge, parte della dottrina teme che si possa finire paradossalmente per ammettere «una conversione omogenea ad un decreto disomogeneo»⁹², allor quando il controllo politico e giuridico, di fatto, si sta concentrando sulla legge di conversione.

⁸⁹ P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa", federalismi. It – focus fonti n. 1/2014*, p. 11.

⁹⁰ Cfr. P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, *Rass. Parlam.* 2002; A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza*, *Quad. cost.* 2002.

⁹¹ Cfr. D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, *Giur. Cost.*, 2012.

⁹² P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto*, op. cit., p. 11.

Al di là della, pur plausibile, provocazione, preme in tal sede muovere una seconda ed ultima osservazione: non essendovi una nozione giuridica, cosa si intende per “omogeneità normativa”⁹³? È vero che la Corte costituzionale ha tentato di definire il perimetro di un concetto intuitivo ma così poco apprezzabile nella sua valutazione pratica, esigendo un’omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, ed anche tra le stesse disposizioni di ciascun atto, di natura oggettivo-contenutistica, attenendosi cioè al medesimo ambito materiale di intervento, ovvero teleologico-finalistica, individuando alla base di contenuti diversificati un’unica e condivisa finalità giustificativa l’eccezionalità del ricorso al decreto-legge. Tale descrizione dell’omogeneità normativa, richiesta alla legge di conversione, però, forse non è del tutto sufficiente ad inquadrare un concetto, come detto, di facile intuizione ma di altrettanta semplice e plurima interpretazione, come quello della straordinaria necessità ed urgenza.

Sono ancora condivisibili le osservazioni di Paladin sulla legge di conversione, che, sebbene rientrino in quella che oggi è dottrina minoritaria - sostenitrice della mera atipicità procedurale della legge di conversione -, muovevano dalla ferma necessità non di un mutamento di dottrina, di giurisprudenza costituzionale e di riforme regolamentari, ma di una revisione costituzionale⁹⁴ perché si possano imporre limiti contenutisti alla legge di conversione che, dalla lettura del vigente testo costituzionale, oggettivamente non si evincono⁹⁵.

4.1. «L’omogeneità prima di tutto»: il caso dell’emendamento c.d. “Tempa Rossa”.

Un episodio politicamente rilevante⁹⁶, che comprova l’eco prodotta dalla giurisprudenza costituzionale sull’omogeneità richiesta alle leggi di conversione, è quello relativo all’emendamento ormai noto come “Tempa Rossa”. Questo prevedeva che il regime autorizzatorio privilegiato, previsto a favore della costruzione di impianti petroliferi, fosse applicato *«altresì, in quanto compatibili, alle opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori esistenti. Tali opere sono assimilate alle opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti»*.

Tale emendamento è stato originariamente presentato dal Governo, per mezzo del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, durante la discussione sul disegno di legge di con-

⁹³ Per una ricostruzione del concetto di omogeneità normativa nel nostro ordinamento giuridico si rinvia all’autorevole già citato intervento di P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto*, op. cit., p. 2 ss.

⁹⁴ L. PALADIN, *Art. 77 Cost., Commentario alla Costituzione*, op. cit., p. 76.

⁹⁵ In tal senso, la riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi (non entrata in vigore all’esito del referendum costituzionale celebratosi il 4 dicembre 2016, prevedeva, all’art. 77 Cost. nella versione proposta, che i decreti-legge dovessero recare «misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» (quinto comma) e che «nel corso dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non [potessero] essere approvate disposizioni estranee all’oggetto o alle finalità del decreto» (settimo comma).

⁹⁶ Tale episodio è noto all’opinione pubblica per essere stato causa delle dimissioni del Ministro dello Sviluppo economico Guidi nell’aprile del 2016.

versione del decreto-legge n. 133/2014⁹⁷ all'interno dell'VIII commissione della Camera (Ambiente, territorio e lavori pubblici). Il Presidente della commissione, anche su opposizione di alcuni deputati di minoranza del MoVimento 5 Stelle, ne ha dichiarato l'inammissibilità per estraneità all'oggetto del decreto: le modalità e le tempistiche latamente sospette di presentazione del suddetto emendamento hanno posto in allarme i deputati di minoranza⁹⁸ che, pur non richiamando esplicitamente la giurisprudenza costituzionale sopra citata, hanno insistito con il Presidente di commissione perché valutasse attentamente la sussistenza dei requisiti previsti per dichiarare ammissibile o meno l'emendamento (ossia la sua stretta attinenza ed omogeneità, per fine o per oggetto, rispetto al decreto-legge).

La pronuncia di inammissibilità di detto emendamento nel testo del disegno di legge di conversione non ha, successivamente, impedito che lo stesso venisse riproposto in sede di approvazione di una legge diversa da quella di conversione di decreto-legge, non soggetta a quegli stessi controlli: la legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015). Oltre tutto, l'ammissibilità del suddetto emendamento anche nella legge citata, da alcuni ritenuto eterogeneo rispetto al suo contenuto essenziale – emendamento, tra l'altro, contenuto in un maxi-emendamento sul quale il Governo ha posto ed ottenuto la fiducia – sarebbe però dubbiosa a detta di una parte della dottrina, la quale si è autorevolmente interrogata se lo stesso limite di omogeneità non sussista anche per la legge di stabilità, sebbene tale limite oggi sia posto non da una disposizione costituzionale, come la giurisprudenza costituzionale ha fatto derivare dall'art. 77, secondo comma, Cost. per il decreto-legge e la legge di conversione, bensì da una legge ordinaria, più precisamente dall'art. 11, co. 3, L. n. 196/2009⁹⁹.

Resta, però, aperto il quesito su cosa si voglia intendere per omogeneità e, soprattutto, su come poter eventualmente disciplinare, attraverso una disposizione normativa generale ed astratta, un giudizio di omogeneità finalistica ovvero di materia. Si rischia, cioè, che nella astratta chiarezza del concetto di "omogeneità", all'atto della sua applicazione normativa esso possa assumere connotazioni fortemente soggettive, suscettibili di diverse interpretazioni storico-politiche, come lo stesso concetto, astrattamente "ovvio" ma concretamente poco cristallizzabile in una disposizione giuridica, com'è quello della "straordinaria necessità ed urgenza".

⁹⁷ Rubricato "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".

⁹⁸ Per un'analitica e sapiente ricostruzione della vicenda parlamentare, si rinvia ad A. GUAZZAROTTI, *Le lobby petrolifere, l'emendamento 'Tempa Rossa' e il rigore della futura legge di bilancio*, Forum di Quaderni costituzionali, 2016, p. 1.

⁹⁹ Ancora A. GUAZZAROTTI, ult. op. cit., p. 2-3, osserva come, anche per la legge di stabilità prossima, quella per il 2017, il limite di omogeneità contenutistica potrà ulteriormente rivenirsi in una disposizione di legge, pur sempre di rango ordinario, ma di natura rinforzata: trattasi dell'art. 15 della legge 243/2012, prevista dall'art. 81, comma sesto, Cost., approvata per espressa previsione costituzionale con una maggioranza assoluta e con un contenuto *ex ante* tipizzato.

5. Aspetti problematici della decretazione d'urgenza. Conclusioni.

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati già da diversi anni fotografa la progressiva torsione dei procedimenti legislativi, «come conseguenza di un uso sempre più massiccio della decretazione d'urgenza, che è diventato il canale principale attraverso il quale vengono veicolate non soltanto le decisioni di breve periodo ma anche scelte che investono periodi medio-lunghi¹⁰⁰».

Emblematiche e quanto mai attuali appaiono le parole spese dalla dottrina del primo '900, circa l'uso registrato della decretazione d'urgenza di allora: «nulla più del decreto-legge è corvivo ad espandersi, perciocché il decreto-legge è l'arbitrio, è l'assenza di limiti. Quando un Paese è messo per questa china, la discesa può essere precipite: si sa donde si incomincia, ma non è prevedibile dove si andrà a finire: un decreto-legge diviene esempio e scusa ad un altro (...). Il veleno, ingerito a piccole dosi, abitua l'organismo a non sentirne più gli effetti deleteri, e in proporzione la coscienza pubblica si rammollisce»¹⁰¹.

L'uso e l'abuso del decreto-legge sono da tempo indici di una problematica molto più seria rispetto alla mera elusione della *ratio* dell'art. 77 Cost. Questo necessario strumento emergenziale, nell'inveramento della sua prassi - costantemente adottato sin dalla fine degli anni '70 - è stato utilizzato anche e soprattutto per perseguire altre finalità, diverse rispetto a quella di natura eccezionale che le è propria. Il problema, come si è cercato di dimostrare, non è soltanto nel dato numerico dei decreti-legge adottati: non solo questo strumento normativo è divenuto il modo per così dire "ordinario" di legiferare nel nostro ordinamento ma le Camere hanno, con diverse declinazioni, avallato tale intervento diretto dell'Esecutivo nella legislazione, nella fase parlamentare della conversione dei decreti in legge. Bisogna perciò prendere atto che la prassi della decretazione d'urgenza, così come si denuncia da anni in dottrina, è da imputare ad una duplice responsabilità: quella del Governo, nella fase dell'adozione del decreto-legge, e quella del Parlamento, in quella successiva della sua conversione in legge.

Il ruolo che il Parlamento sarebbe più propriamente chiamato a svolgere in sede di conversione, infatti, dovrebbe investire il controllo sui presupposti eccezionali, che sono comunque di rilievo politico, e per i quali l'Esecutivo si è assunto la responsabilità politica di soprassedere all'esercizio dell'iniziativa legislativa e ricorrere, piuttosto, alla decretazione d'urgenza¹⁰². Il Parlamento dovrebbe esimersi dall'appropriare del "treno ad alta velocità" della legge di conversione per caricare di ulteriori vagoni un treno qualsiasi¹⁰³, quale potrebbe essere la presentazione di un progetto di legge¹⁰⁴. La stessa necessaria omogeneità richie-

¹⁰⁰ Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, vol. I, *Nota di sintesi*, op.cit., p. 16.

¹⁰¹ F. RACIOPPI, in *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, vol. I, 1901, p. 491.

¹⁰² C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, op. cit., p. 12-13.

¹⁰³ L'immagine del decreto-legge come "treno" è stata coniata da A. MANZELLA ne *Il Parlamento*, Il Mulino, 2003 e ripresa più recentemente anche da G. M. FLICK, in *Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *Federalismi.it* – focus fonti n. 1/2014.

¹⁰⁴ Sostiene A. RUGGERI in *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione*, op. cit., p. 4, come il Parlamento, indistintamente tra forze di maggioranza e quelle di opposizione, approfittino del procedimento velo-

sta alle disposizioni introdotte in sede di conversione – e soprattutto ancor prima a quelle del decreto-legge – dovrebbe servire ad indirizzare le Camere proprio verso l'esercizio del potere di iniziativa legislativa entro il procedimento legislativo ordinario, anche a presidio della titolarità della funzione legislativa del Parlamento: ciò «affinché [il Parlamento] 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»¹⁰⁵, nell'auspicato recupero della rappresentatività delle Assemblee parlamentari, piuttosto che esercitando faticosamente l'iniziativa legislativa in sede di conversione del decreto-legge.

La realtà descritta, antitetica rispetto al dettato costituzionale, spiega però le ragioni dell'apparente "masochismo" delle Camere di legiferare attivamente in sede di conversione piuttosto che nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria. Il Parlamento, seppur tardivamente rispetto al Governo, ha infatti preso atto dell'incapacità della legge formale ad essere uno strumento al passo con i tempi, in grado di rispondere celermente alle esigenze di una società molto veloce, com'è la nostra; una società in cui la globalizzazione, l'adesione all'Unione europea e le grandi decisioni di natura economico-finanziaria, di matrice europea ed internazionale, dettano una programmazione dei lavori e un bisogno di regolazione a carico dello Stato molto incalzante. Per tale motivo, ad oggi, il decreto-legge sembra essere lo strumento normativo maggiormente in grado di soddisfare dette esigenze di rapidità decisionale¹⁰⁶ e di ottemperare quanto prima ai compiti e alle decisioni strategiche di interesse pubblico¹⁰⁷ - prese, tra l'altro, altrove, e non più dal Parlamento nazionale. Le Camere si sono adattate, come meglio hanno ritenuto, allo stato contingente del *modus legiferandi*, intervenendo massicciamente in sede di conversione - con la presentazione ed approvazione di un numero progressivamente sempre più elevato di emendamenti, raramente omogenei al decreto-legge - al fine di non diventare del tutto spettatrici di fronte all'«ordinario» procedimento legislativo della decretazione d'urgenza. Come a dire, se mi è consentito: "se proprio il decreto-legge deve essere convertito, che almeno il Parlamento possa determinarne parzialmente il suo contenuto in sede di conversione".

cizzato di conversione «per immettere in un atto, pensato ad altri scopi, norme con le quali si dà regolazione di materie che con la disciplina pregressa stabilita dal Governo stesso potrebbero non avere nulla a che fare».

¹⁰⁵ S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, Quaderni costituzionali, n. 1/2015, p. 17.

¹⁰⁶ A. D'ANDREA, *"Convertire in legge i decreti del Governo!" Aspetti problematici di un "dato preoccupante" e prospettive istituzionali*, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionale della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza del 19 giugno 2014, in *federalismi.it*, Focus fonti n. 1/2014, p. 4-6.

¹⁰⁷ Per certi aspetti profetico è apparso E. BERARDUCCI, *Novità sul decreto-legge*, op. cit., p. 713 e 719, che dinanzi alla prima stagione dell'abuso del decreto-legge, manifestatasi attraverso il fenomeno della pedissequa reiterazione, osservava già nel 1985 che in tutte le forze politiche si stava facendo «strada la coscienza che la degenerazione applicativa dell'art. 77 Cost. non è né imputabile alla sola manchevole (in ipotesi) formulazione costituzionale, né risolvibile con un mero ritocco di tale norma: la degenerazione affonda le sue radici in più ampie cause, imputabili al più generale sistema istituzionale, variamente indicabili o catalogabili come crisi della legge, eccesso di legislazione, assenza di una riserva dell'esecutivo, mancato decentramento legislativo, lunghezza ed imprevedibilità dell'iter parlamentare, esigenze proprie di una società in continua e rapida evoluzione, con conseguente accentuata domanda di adeguata normativizzazione, troppo ampio intervento dello Stato nell'economia e nei rapporti sociali. (...) L'attuale uso distorto del decreto-legge è evidentemente sintono di una distorsione più grave del sistema istituzionale nei suoi centri nevralgici, e solo ovviando a queste cause si può realisticamente ipotizzare un ritorno alla fisiologia dell'art. 77 Cost.».

A dire il vero, però, bisogna superare una erronea e popolare convinzione secondo cui la velocità di una decisione politica, specie se essa assume la forma di un atto normativo di rango primario, dipenda solo dalla forma del suo procedimento di adozione. Nelle altre democrazie parlamentari europee, infatti, ad eccezione della Spagna dove, comunque, si registra una disciplina ed una prassi diversa dalla nostra¹⁰⁸, non esiste uno strumento simile al decreto-legge. Inoltre, generalmente il Governo non ha poteri normativi primari, pur in un contesto eccezionale come nel caso della decretazione d'urgenza italiana, e ciò nonostante si attesta l'evidente maggior coinvolgimento del Governo nell'attività normativa, diventato oggi il «punto nevralgico e [svolgente un] ruolo centrale (o predominante) del sistema di governo dall'angolazione classificatoria del procedimento legislativo e del potere normativo primario dell'esecutivo»¹⁰⁹.

Emerge chiaramente, dunque, un dato: il decreto-legge non è la causa ultima di quella torsione dei procedimenti legislativi sopra citata e degli squilibri della forma di governo parlamentare. La decretazione d'urgenza è, semmai, una fallace soluzione con cui il sistema politico tenta di superare le crisi di governo, la dialettica esasperata tra Governo e Parlamento, l'assenza di adeguati strumenti normativi e regolamentari che assicurino l'assunzione di una decisione politica entro un tempo presumibilmente predefinito o programmabile¹¹⁰. A ciò si aggiunga che, al di là delle ormai note e condivise considerazioni sulla scarsa celerità ed inefficienza del procedimento legislativo ordinario cui prima si è fatto riferimento, il massiccio utilizzo del decreto-legge si giustifica anche per un'ulteriore ragione: quello dell'elevata conflittualità tra le forze politiche. Osservando, infatti, le tematiche oggetto dei decreti-legge adottati, in special modo nelle più recenti legislature, si può affermare come intorno ad ambiti d'intervento quali quelli economico-finanziari, ovvero di particolare sensibilità politica o di grandi riforme ordinamentali¹¹¹, il procedimento legislativo ordinario avrebbe rappresentato plausibilmente un ennesimo terreno fertile per accendere lo scontro politico tra le diverse forze parlamentari e il Governo, procrastinando *ad libitum* l'approvazione finale di un disegno di legge. Per questo motivo con il decreto-legge il Governo tenta di superare intramontabili logiche assembleari che impediscono al Parlamento di legiferare in modo ed entro tempi più ragionevoli e opportuni, specie in tema di approvazione di politiche attuative del programma di governo.

Inoltre, in tempi di necessaria speditezza delle azioni esecutive, specie di crisi economica e di campagna elettorale permanente, con un'opinione pubblica sempre più attenta

¹⁰⁸ Cfr. D. FIUMICELLI, *Dalla "urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*, Osservatorio sulle fonti, n. 2/2014.

¹⁰⁹ M. MAZZA, *Atti aventi forza di legge*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET, 2010, p. 252.

¹¹⁰ Non a caso il problema della gestione e della definizione dei tempi decisionali del Parlamento si era già manifestato in tempi non sospetti e la sua presa di coscienza determinò l'introduzione della disciplina della programmazione dei lavori e successivamente del contingentamento dei tempi nei regolamenti parlamentari.

¹¹¹ Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alla disciplina di diritto penale sulle sostanze stupefacenti (D.L. 272/2005), al decreto-legge di abolizione delle province, D.L. 201/2011 (le leggi di conversione di entrambi detti decreti-legge sono stati in parte dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale, rispettivamente con la sent. 32/2014 e con la sent. 220/2013) e a quello di abolizione del finanziamento pubblico ai partiti (D.L. 149/2013).

ed esigente dinanzi alle azioni ed omissioni delle istituzioni democratiche, il decreto-legge ha assunto anche un efficace valore mediatico, con cui dimostrare che il Governo è in grado di intervenire prontamente dinanzi ad ogni evenienza¹¹²; a riprova di ciò, basti ricordare il numero, la grandezza quantitativa nonché le denominazioni usate¹¹³ per i decreti-legge adottati nel pieno della crisi economica, dove sembrava di «sentire nell'aria il convincimento che il Governo [dovesse] essere “lasciato lavorare” perché “la crisi morde” (...) il nemico è alle porte»¹¹⁴.

Queste operazioni di *marketing* politico-comunicativo sottendono, dunque, la volontà di incoraggiare l'azione proposta dal Governo anche nella successiva fase parlamentare, unica sede in cui può svolgersi eventualmente una trattativa con le forze di opposizione e con quelle appartenenti alla stessa coalizione di maggioranza: il decreto-legge è, si ricordi, un atto governativo, il cui contenuto – anzi – sembra essere stato oggetto in varie occasioni di una contrattazione anche tra Palazzo Chigi e il Quirinale, all'insegna della così definita «leale collaborazione istituzionale tra Governo e Presidenza della Repubblica in materia di decreti-legge»¹¹⁵. Per detta ragione, al fine di ottenerne la conversione in legge, il Governo

¹¹² Nel Rapporto 2013 sulla legislazione, vol. I, *Nota di sintesi*, op. cit., a p. 16-17, coerentemente con quanto sopra affermato, si legge «il decreto-legge è lo strumento normativamente e mediaticamente più forte: è relativamente semplice da adottare, entra in vigore subito, costringe il Parlamento ad occuparsene, si impone all'attenzione dei mass media, mostra la rapidità con cui il Governo si fa carico dei problemi. A questi vantaggi si uniscono però almeno due criticità: lo scarso coordinamento nella fase dell'istruttoria endogovernativa e la concitazione dell'istruttoria parlamentare, concentrata in pochi giorni; una compressione del ruolo di buona parte delle Commissioni parlamentari, costrette ad una funzione puramente consultiva anche su provvedimenti che ne investono in pieno le competenze, “assorbite”, in presenza di provvedimenti che riguardano molteplici settori».

¹¹³ A titolo esemplificativo, si richiamano i decreti-legge: 'Salva Italia' (D.L. 201/2011), 'Semplifica Italia' (D.L. 5/2012), 'Cresci Italia' (D.L. 179/2012), 'decreto del FarE' (D.L. 69/2013), 'Sblocca Italia' (D.L. 133/2014) e così via.

¹¹⁴ Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, Rivista Aic n. 2/2014, p. 9.

¹¹⁵ Tale espressione è contenuta nella nota del 20 febbraio 2009 del Presidente della Repubblica Napolitano con cui, all'indomani della nota vicenda Englaro, lo stesso cercò di spiegare le ragioni del suo storico rifiuto “assoluto” di emanare il decreto-legge attraverso il quale il Governo avrebbe voluto risolvere temporaneamente la triste situazione di fine vita di Eluana Englaro. Nella citata nota si legge testualmente: «quando si ipotizzi, da parte del Governo, il ricorso di un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre – in uno spirito di leale collaborazione istituzionale – a verificare i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare, (...) resta naturalmente ferma l'autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto del provvedimento d'urgenza da sottoporre per l'emanazione al Presidente della Repubblica» (sul punto, si rinvia a G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, op. cit., p. 130 ss.; M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, Pol. Dir., 2009; G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto-legge*, Giur. Cost., 2009). Ad ogni modo, già dal settennato di Ciampi e ancora di più durante la lunga presidenza di Napolitano, si è avuta conoscenza dell'esistenza di un auto-coinvolgimento sempre più importante della Presidenza della Repubblica nell'ambito della decretazione d'urgenza. Ne è riprova l'esistenza della convenzione tra Presidente della Repubblica e Governo, a partire già dalla Presidenza Scalfaro, in base alla quale i decreti-legge sono comunicati al Quirinale almeno cinque giorni prima dell'esame approvativo nel Consiglio dei Ministri (cfr. Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, Quad. cost., 2010, p. 55 e V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, op. cit., p. 81 ss.). A ciò si aggiunga che il coinvolgimento ‘attivo’ del Quirinale nella formulazione del decreto-legge è comprovata anche da un altro dato: il lasso di tempo intercorrente tra la deliberazione del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione del decreto-legge in G.U.; durante la lunga presidenza Napolitano, il suddetto arco temporale si è registrato mediamente in sette giorni, con un eccezionale caso di 24 giorni per il D.L. 74/2014. Inoltre, il fatto che sovente, unitamente a detto arco, il testo del decreto contenga la formula “salvo intese”, avvalorata il sospetto che il decreto-legge assuma la conformatura

tenta come può di mediare le proposte emendative presentate in Parlamento, fermo restando che la frequente presentazione di maxi emendamenti governativi e la posizione della questione di fiducia sugli stessi dimostrano l'assenza del raccordo e del sicuro appoggio da parte della stessa maggioranza parlamentare, oltre che la ferma volontà di blindare quantomeno il contenuto essenziale del decreto-legge adottato - specie se questo, come detto, è stato il risultato di un accordo svoltosi precedentemente alla sua emanazione e fuori da procedimenti pubblicizzabili e conoscibili¹¹⁶.

Motivo per cui, da ultimo, il ricorso al decreto-legge si rileva oggi essere lo strumento favorito dal Governo per attuare quel programma di governo promosso e promesso in campagna elettorale.

Come è stato efficacemente osservato da Duilio, «il decreto-legge ha finito per diventare lo strumento privilegiato di intervento dell'Esecutivo, perché ritenuto il mezzo più efficace di decisione e di attuazione del programma di governo e l'espedito istituzionale più opportuno per non finire nelle sabbie mobili di un iter parlamentare considerato difficile da gestire, perché lungo, senza certezza di tempi, fatto di regolamenti e procedure avvertiti come vischiosi, di discussioni politiche a volte poco concludenti, di emendamenti troppo numerosi, spesso ardui da respingere (specie se di maggioranza)»¹¹⁷.

di atto di co-legislazione tra Governo e Presidente della Repubblica in alcune occasioni (cfr. M. PANEBIANCO, *Gli atti di co-legislazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 82, F. CHIARELLI, *Il ruolo del Capo dello Stato nel procedimento legislativo: la Presidenza Napolitano tra moral suasion e "promulgazioni irrituali"* in G. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne editrice, 2011, p. 272 e 282 ss.; G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, op. cit., p. 124 ss. e 134-136, e più diffusamente D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014).

¹¹⁶ Si intende fare riferimento a quegli interventi di c.d. *moral suasion* (G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi editore, 2015, p. 38 ss.) in fase di emanazione del decreto-legge o promulgazione della legge di conversione dei più recenti Presidenti della Repubblica, che la dottrina ha variamente definito: si parla di promulgazione dissenziente (C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, Riv. dir. cost., 2002, p. 214), con motivazione "contraria" di Ciampi (A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"...contraria?*, Forum di Quaderni costituzionali, 2002), di promulgazione "condizionata" di Napolitano (M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, www.rivistaaic.it, p. 18) e ancora di vero e proprio "potere di emendamento" presidenziale (F. CHIARELLI, *Il ruolo del Capo dello Stato nel procedimento legislativo*, op. cit. p. 286 e 296 ss). Inoltre, la stessa Presidenza Napolitano, nelle lettere del 26 febbraio 2011, del 23 febbraio 2012 e del 27 dicembre 2013, indirizzate al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere, anticipando e suffragando lo storico contenuto della sent. n. 22/2012 della Corte costituzionale, interveniva a latere di emanazioni o promulgazioni, sollecitando, in particolar modo in sede di conversione del decreto, ad effettuare un giudizio più ristretto di ammissibilità degli emendamenti secondo "criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e delle relative finalità". Ad ogni modo, il Presidente della Repubblica che, all'esito della promulgazione di una legge di conversione condizionata, afferma di aver preso atto "dell'impegno assunto dal Governo e dai presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio della sostanziale inemendabilità dei decreti-legge" non fa che comprovare quanto già detto sul ruolo sempre più preponderante del Capo dello Stato nella decretazione d'urgenza, tanto in sede governativa di adozione quanto in quella parlamentare di conversione (sul punto cfr. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto-milleproroghe*, Rivista AIC n. 2/2011).

¹¹⁷ Cfr. L. DUILIO, *Politica legislativa nella transizione: "fuga dalla legge" e problemi relativi*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, op. cit., p. 18.

Tutto ciò rischia di produrre squilibri nel sistema della forma di governo ed effetti negativi nella realtà socio-economica quanto a certezza del diritto e a rispetto del principio di legalità, a causa dell'elevata volatilità delle norme, la sovrapposizione di alcune disposizioni e la mancata attuazione di altre¹¹⁸. Il Governo, storicamente debole nel nostro ordinamento, sembra essere diventato oggi, in tal modo, quasi eccessivamente decisionista¹¹⁹. «Il vantaggio di un Governo forte è che un simile Governo decide e attua, non media tra le forze parlamentari ma spinge avanti le proprie decisioni (...); ciò è anche un problema, e sicuramente lo è per coloro che non condividono le scelte governative e non hanno i mezzi per arrestarne il cammino»¹²⁰.

L'exasperata e poco costruttiva dialettica tra le forze politiche, la personalizzazione del potere esecutivo, il rilievo mediatico del programma elettorale di governo, la progressiva delineazione di un ordinamento costituzionale multilivello nel processo di integrazione europea e, da ultimo, la grave crisi economico-finanziaria cui abbiamo assistito sono fattori che, per le ragioni sinora esposte, hanno concorso a registrare un'evoluzione del ruolo del decreto-legge e delle prassi parlamentari descritte¹²¹.

¹¹⁸ G. SAVINI, in *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 94 ss. sottolinea come i "giganteschi" decreti economici adottati dal governo Monti si siano contraddistinti per «la tendenza a demandare la concreta attuazione a successivi atti, regolamentari o non, di competenza governativa», evidenziando, inoltre «lo scarso livello di adozione di tali provvedimenti attuativi...a fronte della complessità tecnica delle questioni affrontate». Soltanto i D.L. n. 201/2011, n. 5/2012 e n. 179/2012 hanno rinviato a ben quattrocento provvedimenti attuativi di natura secondaria e, al momento del suo insediamento, il governo Letta doveva dare attuazione ancora a 832 provvedimenti previsti dai decreti adottati dal governo precedente (Cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Quaderni costituzionali, n. 1/2014, p. 7). Inoltre, campagne informative di alcuni organi di stampa, oltre che autorevole dottrina (E. TIRA, *L'attività normativa secondaria del governo Monti*, Rivista AIC, n. 4/2012) e rapporti periodici dell'Ufficio per l'attuazione del programma di governo della Presidenza del Consiglio, già manifestavano la massiccia non attuazione di detti decreti di importanza strategica, in un momento apicale di crisi economico-finanziaria; tale modo di legiferare, specie in materia economica, ha condotto la Corte dei conti, nella relazione delle Sezioni riunite del 2013, ad affermare che i decreti-legge e le leggi conversione vigenti abbiano «una struttura e formulazione dei testi che rendono sempre disagevole la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare. Il rinvio ad una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti (...) [creano] una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e della sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento» (Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2012*, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 5/2013).

¹¹⁹ Cfr. G. SAVINI, in *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 33-39, conclude la propria analisi sulle tendenze delle c.d. "legislature del maggioritario" affermando che «risulta un sistema istituzionale non "in equilibrio", in cui la mancanza di tali poteri di guida in capo al Governo viene progressivamente "compensata" abusando degli strumenti della decretazione d'urgenza, delle finanziarie *omnibus* e della questione di fiducia».

¹²⁰ M. CARRER, *Quale forma di governo per il "Governo legislatore?" Brevi note tra prassi e modelli*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino, 2011, p. 294.

¹²¹ In una prima fase, il Parlamento ha prevaricato sul Governo. Quest'ultimo, per non essere del tutto inerme di fronte ad un Parlamento simile ad una Parca che recideva a suo piacimento il filo dell'instabile vita di ciascun Governo, ha dato avvio alla prima e lunga stagione dell'abuso della decretazione d'urgenza, nota per la prassi della reiterazione dei decreti-legge. Il Parlamento, di risposta alla prassi del largo uso del decreto-legge, non ne ammetteva quasi mai la conversione in legge ma, piuttosto, contrattava in sede parlamentare eventuali modifiche e contenuti innovativi. Questi ultimi venivano puntualmente recepiti dal Governo nel decreto-legge successivamente reiterato, auto-alimentandosi, in tal modo, la prassi degenerativa della reiterazione dei decreti-

Per tale ragione potrebbe valutarsi positivamente la previsione di meccanismi parlamentari che diano la possibilità al Governo di avere tempi tendenzialmente predefiniti entro cui specifici disegni di legge, ritenuti di importanza strategica per l'attuazione del proprio programma di governo, possano essere sottoposti ad una pronuncia definitiva da parte delle Camere. Si pensi, a tal proposito, ad un istituto con un fondamento concettuale simile a quello che era stato previsto nella riforma costituzionale "Renzi-Boschi"¹²², il c.d. voto a data certa: attraverso di esso il Governo, salvo alcune leggi espressamente previste, avrebbe potuto 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, fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla sua pronuncia in via definitiva entro il termine di settanta o al più di ottantacinque giorni (art. 72, ult. co. Cost. come proposto nella citata riforma)¹²³.

legge. Fino alla storica – e, per certi versi, tardiva – sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, il decreto-legge e la prassi della sua reiterazione erano il modo ordinario di legiferare, perché, per le sue caratteristiche, sembrava essere l'unico strumento con cui si riuscivano a conciliare due fattori principali: quello del necessario equilibrio tra Governo e Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico e nell'attuazione del programma di governo e quello della tempestività della decisione normativa. Successivamente alla tentata svolta in senso maggioritario del sistema politico italiano e al sancito divieto della reiterazione del decreto-legge, la prassi della decretazione d'urgenza si è manifestata in una diversa forma di abuso, ancora una volta prevalentemente causata dallo squilibrio tra Parlamento ed Esecutivo, configurato, però, stavolta a favore del Governo nei confronti di un Parlamento co-responsabile per la sua ingiustificata acquiescenza. Venuta meno la possibilità di reiterare pedissequamente i decreti-legge, nell'ambito della decretazione d'urgenza il Parlamento ha trovato un altro "spazio" in cui mediare e inserirsi nelle scelte di politica legislativa compiute dal Governo: il passaggio parlamentare della conversione in legge. Non è casuale, infatti, il periodo storico cui risalgono le due importanti riforme regolamentari, incidenti anche sul procedimento di conversione del decreto-legge: anni '80 (apice massimo della reiterazione) e metà anni '90 (all'indomani della sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale). Il procedimento legislativo di conversione, speciale *ex se*, non è stato, però, reso opportunamente tale dalla disciplina regolamentare delle due Camere. Gli aggravamenti procedurali introdotti si sono rilevati ingombranti e sono stati facilmente elusi. Sono mancati, inoltre, adeguati interventi sanzionatori da parte dei Presidenti d'Assemblea, diventati anch'essi, dal 1994, cariche politiche e non più organi garanti *bi-partisan*.

¹²² Disegno di legge costituzionale approvato a maggioranza assoluta in seconda deliberazione, conclusasi alla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 e sottoposto a referendum costituzionale il 4 dicembre 2016, con esito negativo per la sua entrata in vigore.

¹²³ Tale strumento appariva alternativo rispetto al decreto-legge, sia per la simile durata temporale del procedimento parlamentare, sia per l'utilizzo di un presupposto "a maglie larghe", legittimante l'uso – essenzialità del ddl governativo per l'attuazione del programma di governo. La similitudine, però, sarebbe potuta essere solo apparente: la mera richiesta avanzata dal Governo, infatti, non sarebbe stata di per sé sufficiente per attivare tale procedimento, ma si sarebbe resa necessaria una previa deliberazione positiva da parte della Camera. Inoltre, in forza della riserva regolamentare che imponeva ad ogni modo una valutazione in termini di omogeneità del ddl governativo, la Camera avrebbe comunque potuto svolgere un ruolo ed un controllo più incisivo rispetto a quello fattivamente svolto dal Parlamento sul disegno di legge di conversione, fermo restando che, come evidenziato anche dalla dottrina (tra tutti T. GUARNIER, in *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, federalismi.it, n. 5/2016, p. 14-15) residuavano non poche problematiche per una sua realistica attuazione, nonché dubbi circa le conseguenze della mancata approvazione entro il termine "certo" costituzionalmente previsto. Inoltre, il dubbio circa l'effettiva *ratio* sottesa a tale procedimento è stato autorevolmente espresso da F. S. MARINI, *Il voto a data certa*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario sistematico alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016, p. 121 ss. e 133. L'Autore osserva come la previsione di detto istituto rispondesse alla generale tendenza sottesa all'impianto della riforma costituzionale in discussione e della legge elettorale di rafforzare il ruolo e i poteri del Governo, specie nei rapporti con il Parlamento, cercando, «almeno da un punto di vista funzionale, di realizzare un bilanciamento tra l'esigenza di preservare il dibattito parlamentare e la partecipazione delle minoranze con la necessità di assicurare governabilità ed efficienza decisionale alla forma di governo. Il risultato appare, a prima lettura, poco lineare. (...) Si [sarebbe] cre[ato], così, un sistema a due velocità: l'una,

Al di là della specifica disciplina adottata, un istituto simile potrebbe realizzare l'obiettivo di velocizzare il procedimento legislativo governativo solo assicurando all'Esecutivo una "corsia preferenziale" alternativa a quella del decreto-legge. Ciò richiederebbe, oltre ad una modifica del quadro costituzionale, anche una coerente disciplina regolamentare. Se, infatti, nel corso di un siffatto procedimento legislativo si consentisse al Governo l'utilizzo dei maxiemendamenti o della questione di fiducia, il cumulo degli strumenti di "strozzatura" del dibattito parlamentare rafforzerebbe oltremodo la posizione del Governo, sacrificando oltre il limite del ragionevole i diritti delle opposizioni parlamentari¹²⁴.

L'eventuale previsione costituzionale di uno strumento legislativo di tal genere non porta di per sé ad escludere le tesi favorevoli ad intervenire sullo stesso art. 77 Cost. Anch'esso era stato oggetto di una proposta modificativa dalla predetta riforma costituzionale, la quale in gran parte recepiva limiti già espressi nella legge ordinaria (art. 15, L. 400/1988) e nella sopra citata giurisprudenza costituzionale, oltre a raccomandazioni formulate dai Presidenti della Repubblica in sede di emanazione, ma recava anche disposizioni schiettamente innovative (e, a dire il vero, non poco problematiche secondo diffusa opinione¹²⁵).

In conclusione, senza dover necessariamente ricorrere ad ipotesi di modifiche o di nuove previsioni costituzionali, prevale oggi l'esigenza ormai non più procrastinabile di rimodulare il procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge e di uniformarlo il più possibile nella disciplina regolamentare due Camere, sì da renderlo formalmente speciale,

quella relativa alle leggi bicamerali, troppo garantista, perché priva il Governo dei suoi tradizionali poteri di direzione, in mancanza del rapporto fiduciario col Senato; l'altra, relativa alle altre leggi, troppo decisionista, per il carattere sostanzialmente monocamerale del procedimento di formazione delle leggi e per la formula elettorale fortemente maggioritaria. In questa prospettiva l'introduzione del voto a data certa, riguardando solo le leggi monocamerali, [avrebbe] rappresent[ato] un fattore di ulteriore, e forse, superfluo, sbilanciamento».

¹²⁴ S. DI MARIA, in *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza, verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, op. cit., p. 34, sostiene conformemente che «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 difendibile».

¹²⁵ A. CELOTTO, G. PISTORIO, in *La decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 197 ss., ha affrontato magistralmente il dubbio interpretativo relativo alla tipologia del procedimento legislativo cui appartiene la legge di conversione come era descritta nel testo della riforma costituzionale Renzi-Boschi: posto che il decreto-legge può intervenire in tutte le materie, «comprese quelle previste dall'art. 70, comma 1, Cost., vale a dire quelle per le quali il legislatore costituzionale prevede che l'esercizio della funzione legislativa debba essere necessariamente bicamerale, con un apporto paritario di Camera e Senato [e questo dato lo si evince dall'art. 77, secondo comma, Cost. come modificato, che stabilisce che il disegno di legge di conversione deve essere presentato alla Camera dei deputati "anche quando la potestà legislativa è esercitata dalle due Camere"]», occorre comprendere se un decreto-legge emanato in materia riservata al procedimento bicamerale, debba essere convertito con legge bicamerale o se, invece, la legge di conversione sia sempre e necessariamente una legge monocamerale». Si richiamano qui alcuni esemplificativi interventi della dottrina che avevano già manifestato plurime critiche sia riguardo alla decretazione d'urgenza (tra tutti, D. CHINNI, in *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionali. Primi appunti*, Osservatorio AIC, giugno 2015, p. 9-10), sia al procedimento legislativo del voto a data certa così come erano stati previsti da detta riforma costituzionale, in special modo nella sua valutazione combinata agli altri procedimenti legislativi introdotti nel riassetto del bicameralismo proposto (sui problemi interpretativi e i rilievi critici che l'art. 72, ult. co. Cost. come modificato porrebbe in sede d'attuazione si rinvia a F.S. MARINI, *Il voto a data certa*, op. cit., p. 128-133 e T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, op. cit., p. 10 ss. e 16).

limitarlo ad un'attività emendativa quanto più omogenea e ad un controllo effettivo sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.