

LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA STAGIONE DELLE LARGHE INTESE**

1. I governi delle larghe intese e l'inattuazione dei provvedimenti anticrisi - 2. La produzione normativa e l'emarginazione del Parlamento - 3. Crisi, governi delle larghe intese e decretazione d'urgenza. - 4. Decreto legge e contesto economico emergenziale. Legittimazione o alibi? - 5. Eterodeterminazione del contenuto dei decreti versus obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE - 6. I decreti legge omnibus e le lettere del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere - 7. La Corte costituzionale alle prese con i decreti anticrisi - 8. I contenuti ordinamentali della decretazione d'urgenza: dalle province al finanziamento dei partiti. - 9. Considerazioni conclusive. Sommario

1. I governi delle larghe intese e l'inattuazione dei provvedimenti anticrisi

Il Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2014 si è aperto con una relazione del Presidente del Consiglio sullo "stato di attuazione degli adempimenti amministrativi e legislativi previsti da dispositivi legislativi varati dai Governi Monti e Letta". Al termine della seduta il Presidente ha invitato i Ministri a predisporre un rapido crono-programma ai fini dell'approvazione in tempi rapidi di un elenco selezionato di misure più urgenti rispetto ai molti provvedimenti attuativi pendenti.

Il 2014 si è aperto quindi con l'ammissione del Governo Letta circa la difficoltà del Governo in relazione all'attuazione dei suoi stessi provvedimenti, oltre che a quelli del Governo precedente. Mentre a dicembre 2013 il tasso di attuazione dei provvedimenti del governo risultava attestarsi intorno al 38% (poco più del 50% per i provvedimenti riferibili al Governo Monti, 12% per quelli più recenti approvati dal Governo Letta)¹, nello stesso mese la sola legge di stabilità ha rinviato a 117 provvedimenti attuativi. Pochi giorni dopo l'annuncio, il Presidente Letta veniva spinto alle dimissioni in relazione a vicende interne al maggior partito della maggioranza, ma anche sulla base dell'insoddisfacente operato dell'Esecutivo in vista della predisposizione di provvedimenti adeguati a fronteggiare la crisi. Un operato che si colloca nella fase che forse potrà essere quella finale, ma sicuramente è la più difficile per l'economia italiana colpita dalle ripercussioni della crisi internazionale del debito².

In questo quadro, tra gli altri numerosi e -verrebbe da dire- formidabili problemi costituzionali emersi nella fase che le istituzioni politiche italiane stanno vivendo, si evidenzia in modo macroscopico il problema della mancata attuazione dei provvedimenti governativi adottati dai Governi in carica nel periodo che va dalla

* Ricercatore confermato in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" — roberta.calvano@uniroma1.it

** Il presente lavoro è il frutto di un ulteriore sviluppo ed aggiornamento delle riflessioni svolte in in *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2013, Relazione al seminario *L'uso dei poteri normativi da parte del governo Monti – un bilancio*. Seminario del 9 maggio 2013, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza". L'obiettivo è, anche in questo caso, lo svolgimento di una lettura sintetico-critica del ruolo svolto in relazione alla crisi dal Governo nell'esercizio dei suoi poteri normativi, stavolta nel periodo di attività dei Governi Monti e Letta fino febbraio 2014; i dati di riferimento relativi alla XVII legislatura sono tratti da *normativa.it*; per la XVI legislatura v. M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, e 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*, entrambi in *Rivista AIC*, 4/2012; E. LONGO e G. MOBILIO, *Speciale Governo Monti. Dati su leggi, decreti legislativi e decreti-legge approvati dal 16 novembre 2011 al 1 aprile 2012*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2012; e da G. PICCIRILLI, B. CIMINO, S. MORETTINI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, a cura di L. Duilio, 53 ss.

¹ Dati tratti da *lsole24ore.com: Riforme, mancano 478 decreti*, di Cherchi, Marini, Paris, 7 febbraio 2014).

² Mentre il Governo Letta si accingeva ad affrontare la sfiducia, giungeva sui quotidiani nazionali una dura analisi di Confindustria circa l'operato del Governo, *Squinzi: il disagio delle imprese dura da più di 5 anni, da Letta buona analisi ma non le risposte attese*, in *lsole24ore.com*, 13 febbraio 2014.

fine del 2011 a febbraio del 2014, fenomeno che appare tanto più singolare se si riflette sull'utilizzazione in questa fase di quello che è più in generale divenuto negli ultimi anni lo strumento principe della funzione normativa di rango primario, il decreto legge³.

Nonostante l'ampio impiego del decreto legge per l'adozione di provvedimenti anti crisi, caratterizzati, come si vedrà, da un contenuto largamente eterogeneo e dall'uso della questione di fiducia in sede di conversione, non sembra si siano fatti i conti però con quella che era, per una volta, la vera urgenza e necessità delle misure adottate. I decreti legge in questione rinviano infatti a numerosissimi provvedimenti attuativi, senza i quali l'azione governativa, condivisibili o meno che fossero le scelte adottate e le misure assunte, è rimasta in larga parte inefficace.⁴

Tale problema si ripresenta e si estende nella prassi più recente, anche dopo l'intervento con cui la Corte costituzionale ha opportunamente riaffermato⁵ la forza prescrittiva dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 secondo cui i decreti legge devono avere un contenuto normativo di carattere immediatamente applicativo. La disposizione di cui all'art. 15 peraltro, recando norme riconducibili ad una diretta se pure tardiva attuazione del dettato costituzionale, meriterebbe una diversa attenzione per il ruolo che essa è chiamata a svolgere, anche alla luce del dato per cui la legge 400 pare oggi potersi collocare più che nel dibattito sugli autovincoli al legislatore futuro⁶, nella riflessione sull'attuazione legislativa della Costituzione. Da questo punto di vista, ora che è stato superato il dogma del potere sanante della legge di conversione rispetto ai vizi del decreto⁷, l'art. 15, ponendo norme che danno attuazione ai limiti posti nel sistema costituzionale delle fonti ai poteri normativi del governo, potrebbe recuperare una sua valenza nella ricostruzione di una più corretta delimitazione dell'istituto del decreto legge. Da quando non può più essere postulata la non aggredibilità dei vizi di violazione dell'art. 77 Cost., infatti, l'art. 15 sembrerebbe suscettibile di recuperare una sua rilevanza in quanto norma a contenuto costituzionalmente vincolato⁸, come tale utile quanto meno ad orientare l'operato del governo-legislatore tramite la specificazione dei contorni dell'istituto, oltre che parametro idoneo ad integrare la valutazione della costituzionalità del decreto legge⁹. Può sembrare paradossale prospettare simili soluzioni proprio quando lo stesso art. 77 Cost. palesa una perdita di effettività così drammatica. Tuttavia vale la pena ricordare che, una volta superata la fase critica attuale, una funzione prescrittiva forte dell'art. 15 potrebbe esplicitarsi almeno per quanto attiene al comma 2 (col divieto di conferire deleghe in violazione dell'art. 76); del comma 3, circa la natura immediatamente applicativa delle disposizioni che possono essere introdotte, che si ricollega ai presupposti di cui all'art. 77; come quella relativa all'omogeneità delle disposizioni dei decreti, in quanto corollario dell'esigenza di rispettare i presupposti di cui all'art. 77. Quanto all'indicazione del divieto di porre norme nelle materie coperte da riserva d'assemblea, immediatamente collegata alla *ratio* dell'art. 72 u.c., essa parrebbe sottrarre necessariamente alla decretazione d'urgenza la possibilità di introdurre disposizioni destinate a modificare stabilmente gli assetti istituzionali dell'ordinamento.

È sembrato opportuno riportare analiticamente i diversi divieti poiché si assiste nel periodo in discorso ad una decretazione d'urgenza che viola tutte le richiamate disposizioni, e in particolare, quanto a quella ricordata per ultima, spazia dalla disciplina della composizione dei consigli regionali, all'abolizione delle pro-

³ Rinnovando l'attualità di un tema ampiamente noto e studiato soprattutto a fine anni '90, tra gli altri v. lo studio monografico di A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. I) Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997; nonché i numerosi interventi di F. SORRENTINO, tra cui *Legge (Atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Vol. 9, 1994, 100; Id., *Il decreto legge non convertito*, in *Politica del diritto*, 1995, 421; Id., *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1996, 3157, nonché da ultimo Id., *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?* *Giurisprudenza costituzionale* 2007, 1676.

⁴ Segnala come sotto il Governo Monti l'inserimento nei decreti legge di numerose disposizioni con cui si rinviava a 832 atti normativi di rango secondario l'attuazione delle misure approvate abbia lasciato una parte rilevante dell'attuazione del programma al successivo Governo, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo, Relazione al XXVIII Convegno annuale AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 7.

⁵ Sulla sentenza n. 220 del 2013 si v. infra.

⁶ Questa la lettura suggerita al momento dell'entrata in vigore della legge 400 del 1988 nel *Dibattito in Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 1484 ss.

⁷ Il riferimento è naturalmente alla già richiamata sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale.

⁸ L'utilizzabilità in altre direzioni della categoria, che si sa è costruita in tutt'altro ambito (v. tra i primi P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi costituzionalmente obbligatorie ed inammissibilità di referendum puramente abrogativi: ancora una 'svolta' nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. cost.*, 1987, 308), meriterebbe una riflessione.

⁹ Non è casuale quindi che la Commissione di studio sulle riforme costituzionali nominata nel 2013 dal Presidente del consiglio abbia proposto che la legge n. 400 del 1988 venga qualificata legge "organica" o vengano comunque recepiti nella Costituzione i limiti previsti dall'art. 15, come ricordato da F. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2014, 10.

vince, alla disciplina della libertà di iniziativa economica, per arrivare a quella della democrazia interna ed esterna dei partiti¹⁰.

A questi fenomeni si accompagna il dato per cui, dal punto di vista degli equilibri della forma di governo, il ruolo delle Camere di fronte a questa produzione normativa è apparso pressoché totalmente acquiescente per non dire caratterizzato da una sorta di assuefazione, laddove le problematiche vicende della legge elettorale con cui esso è stato eletto (la cui costituzionalità era stata ampiamente posta in discussione già prima dell'inizio della XVII legislatura, per poi giungere definitivamente ad essere dichiarata con la sentenza n. 1 del 2014)¹¹, venivano ulteriormente ad indebolire la legittimazione e l'autorevolezza di parlamentari chiamati ormai pressoché soltanto a ratificare scelte assunte altrove.

L'ulteriore slittamento della prassi verso un utilizzo abnorme degli strumenti del Governo nel rapporto con le Camere, con un utilizzo costante delle questioni di fiducia, mentre la decretazione d'urgenza ed i maxi emendamenti nell'ambito della conversione sono oramai divenuti mezzo di intervento ordinario per l'attuazione del programma, sono tutti elementi che segnano la fase in atto. Una fase in cui la questione della crisi e dell'urgenza di un'azione di sostegno all'economia sembra aver avuto un'influenza non tanto sui contenuti sostanziali delle politiche, ma piuttosto dal punto di vista degli strumenti formali utilizzati.

Questi fattori, insieme ad altri, tra cui fondamentale appare quello relativo al ruolo assunto dal Capo dello Stato in questo quadro (cui però non si potrà dedicare più di qualche cenno in relazione al tema di questa trattazione¹²), sembrano aver ulteriormente acuito quelle alterazioni cui si assiste da anni negli equilibri della forma di Governo, a rimedio delle quali, paradossalmente, si continua ad invocare una riforma costituzionale che proceda a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo a fronte di una posizione del Parlamento oramai di totale irrilevanza nelle dinamiche politiche, mentre la dottrina più attenta sottolinea invece da tempo la "necessità di rivitalizzare il procedimento legislativo parlamentare e di far sì che i suoi valori di fondo siano garantiti nel processo di approvazione delle leggi"¹³.

2. La produzione normativa e l'emarginazione del Parlamento

Solo quando alcuni dei processi in atto si saranno conclusi sarà possibile avere una visione più nitida delle torsioni che hanno investito la forma di governo sotto l'egida della crisi, oltre che di ciò che resterà della stessa all'esito di una fase così difficile. Alcune decisioni assunte sotto la minaccia di un attacco speculativo in relazione al valore dei titoli di stato italiani offerti sui mercati finanziari, unitamente alle diverse forzature attuate e subite rispetto alle dinamiche del regime parlamentare, a seconda della prospettiva dei diversi attori istituzionali coinvolti, rendono poco consigliabile tentare per ora una analisi incentrata sugli equilibri della forma di governo.

Sul piano della produzione normativa, tuttavia, sembrano essersi già consolidati una serie di chiari dati riferibili ai fenomeni tipicamente propri del campo delle fonti, tali da offrire elementi di riflessione significativi, utili per chi debba svolgere un'analisi dell'azione di Governo nel periodo considerato, caratterizzato dalla crisi economica. Si tratta quindi per lo più di dati derivanti dalla prassi, nella quale, si deve subito constatare, si assiste ancora una volta ad un abuso nell'utilizzo degli strumenti costituzionali a disposizione dell'esecutivo nell'ambito dei rapporti tra il Governo e le Camere nel procedimento legislativo, che non sembra però giustificarsi in relazione all'adozione di provvedimenti urgenti o risolutivi in relazione al difficile contesto economico e sociale nel quale si è collocata l'azione dei due governi considerati.

¹⁰ V. infra, parr. 6, 7 e 8.

¹¹ La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio era però stata preannunciata negli esiti con comunicato del 4 dicembre 2013 (il comunicato può essere letto in corte costituzionale.it/comunicatiStampa.do).

¹² Su cui però è ampio il dibattito; da ultimo M. LUCIANI, *La parabola della presidenza della repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2014. V. nell'ampia letteratura sul tema il dibattito più recente riunito nei volumi *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. RUGGERI, Torino, 2011 e *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. BALDASSARRE e G. SCACCIA, Roma 2012.

¹³ Così N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010*, 106. Analogamente tra gli altri G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011, 1291; in tema, v. le considerazioni di F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 19-20. Sul punto della lettura del ruolo del Governo come troppo debole o troppo forte si tornerà nelle pagine finali.

Mentre sul piano del diritto positivo si registra l'introduzione di due nuovi strumenti normativi nell'ordinamento, con la previsione di un nuovo caso di legge rinforzata¹⁴ previsto nel novellato art. 81¹⁵, e dell'introduzione della legge europea e di delegazione europea, è sul piano della prassi quindi che si determinano i fenomeni più significativi.

Con riferimento alla strutturazione del sistema delle fonti va però almeno ricordato come nella XVI legislatura sia proseguito il processo iniziato con la legge n. 246 del 2005 e sinteticamente definibile come "taglia-leggi" con il quale si è intrapresa una corposa operazione di "riduzione dello stock normativo"¹⁶ in attuazione della delega contenuta nell'art. 14 della legge 246. Il processo si è concluso nel periodo che qui interessa, con l'articolo 62 del decreto-legge n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni in legge n. 35 del 2012, con cui si è disposta o confermata (con la singolare formula "sono o restano abrogate") l'abrogazione delle disposizioni contenute in un elenco di 298 atti normativi di varia natura¹⁷.

Accantonando quindi il tema dei "nuovi" strumenti legislativi, e del loro esame dal punto di vista formale,¹⁸ ci si può dedicare quindi a svolgere qualche riflessione critica sulle novità più rilevanti in tema di fonti in questa fase, dati che emergono dunque come si diceva nella prassi.¹⁹

Dopo l'età dell'abuso della decretazione d'urgenza, in effetti mai definitivamente chiusa, e poi del massiccio ricorso ai processi di delegificazione a vantaggio di diversi soggetti, si è assistito, come si sa, ad un utilizzo crescente della delegazione legislativa, a partire dalle grandi deleghe degli anni '90²⁰. Si è operato così un trasferimento di una notevole percentuale della funzione normativa parlamentare sullo strumento della delegazione legislativa, in un processo determinato non solo dall'esigenza di elaborazione di provvedimenti tecnicamente complessi e di uno strumento efficace per la trasposizione degli atti normativi UE, ma che tradiva la progressiva emarginazione del procedimento legislativo e, in esso, del dibattito parlamentare nell'ambito dei processi di decisione politica.²¹

L'esplosione della crisi e delle sue ripercussioni nell'ambito della forma di governo italiana, con la nascita del governo affidato al prof. Monti nel novembre 2011 e poi del secondo governo caratterizzato dalle cosiddette "larghe intese" nella primavera del 2013, hanno invece comportato un ridimensionamento non tanto numerico, quanto relativamente all'importanza delle politiche attuate, dello strumento del decreto legislativo, mentre la fase di cui si discute ha visto un rinnovarsi dell'utilizzazione della decretazione d'urgenza come strumento principale dell'attuazione del programma, secondo modalità del tutto anomale ed in forme ulteriormente abusive rispetto a quanto si era già registrato in passato. Una tendenza che prosegue fino agli

¹⁴ Le altre leggi rinforzate disciplinate dagli artt. 79, 116, 132 e 133 Cost. si connotano per l'aggravamento procedurale, che fa propendere per questa definizione, mentre quella di legge organica, che sembrerebbe utilizzabile in relazione al contenuto, richiederebbe probabilmente una differenziazione nella sua posizione gerarchica nel sistema delle fonti. La ritiene una legge organica N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, 110. Ritiene la legge citata ascrivibile alla categoria delle leggi rinforzate I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 69.

¹⁵ Si prevede infatti che le norme che disciplinano la contabilità pubblica vengano approvate con una legge rinforzata deliberata a maggioranza assoluta, recante disposizioni sul "contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni". Secondo D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. Cost.*, 2012, 3869, si tratterebbe di un elemento volto a contribuire "ad accrescere la credibilità del sistema economico italiano" tramite un "impegno alla responsabilizzazione nella gestione dei provvedimenti di spesa e dell'indebitamento ... manifestato mediante regole ultrarigide di cui si cerca in tutti i modi di sancire la permanente immodificabilità". L'A. definisce poi la legge cost. n. 1 del 2012 quale frutto di "un eccesso di zelo nell'adesione a un indirizzo culturale trasposto nel *Fiscal compact*", 3875.

¹⁶ Così ad es. nel dossier *I temi dell'attività parlamentare. Politiche della legislazione*, n. 1/25, marzo 2013, a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, 6.

¹⁷ Sul "Taglialeggi" v. P. CARNEVALE, *Le cabale della legge*, Napoli, 2012, 51ss; M. CECCHETTI, *Vizi reali e virtù mancate negli esiti più recenti delle operazioni "taglia leggi" previste dall'art. 14 della legge n. 246 del 2005*, in: *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. 1, 697 ss.

¹⁸ Che richiederebbe di soffermarsi anche sull'adeguamento al Trattato di Lisbona dello strumento della legge comunitaria, con la sua trasformazione e biforcazione nei due strumenti della legge europea e della legge di delegazione europea da parte della legge n. 234 del 2012.

¹⁹ Non sarà invece oggetto di questo lavoro il tema delle ordinanze di protezione civile, rispetto al quale si può tuttavia ricordare che nel periodo considerato, con il decreto legge n.59 del 15 maggio 2012 convertito dalla legge n. 100 del 12 luglio 2012 (rispetto a quanto precedentemente stabilito dalla legge 225 del 24 febbraio 1992), si dispone che la dichiarazione dello stato di emergenza avvenga con deliberazione del Consiglio dei Ministri. In tutto, nel periodo in discorso (maggio 2012-17 febbraio 2014), risultano essere state emanate 47 deliberazioni in questo ambito (protezionecivile.gov.it).

²⁰ Su quella fase tra gli altri v. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, *passim*.

²¹ Come rileva da ultimo E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 3 ss. nonché 189-190.

ultimi mesi del 2013, per tornare poi ad esplodere con un certo clamore - l'episodio dell'utilizzo della ghigliottina in sede di conversione del decreto legge cd Imu-Banca d'Italia - ad inizio 2014, come si vedrà nel seguito del discorso.

In questa fase, il riproporsi della questione dell'abuso del decreto legge negli anni della "crisi" e dei governi delle larghe intese riporta all'attenzione le riflessioni di chi aveva definito la stagione in atto, con immagine quanto mai appropriata, come del "Governo Pigliatutto"²².

Quanto alla delegazione legislativa, nel periodo considerato, che come si ricordava si colloca a cavallo tra la fine del 2011 e l'inizio del 2014²³, è stato possibile contare un numero di settantanove decreti legislativi (tra i quali se ne contano solamente sette nei dieci mesi di vita del governo Letta), ma essi hanno riguardato quasi esclusivamente l'attuazione di atti normativi dell'Ue, con l'eccezione nel 2012 dell'attuazione di alcuni aspetti della riforma universitaria²⁴, non comportando quindi innovazioni di particolare rilevanza per l'attuazione del programma di governo, né contenendo misure relative alla gestione della crisi economica.

Oltre agli adempimenti derivanti dagli obblighi di cui all'art. 117 comma 1, il secondo Governo entrato in carica nella fase finale della XVI legislatura quindi, tra gli atti di qualche rilevanza in relazione all'attuazione del programma, ha adottato con decreto legislativo soltanto quelli relativi alla riorganizzazione dei Tribunali e delle circoscrizioni giudiziarie, oltre alla disciplina dell'incandidabilità ed ineleggibilità a cariche elettive e di Governo dei condannati con sentenza definitiva,²⁵ provvedimento che ha poi in qualche modo prodotto un effetto di *boomerang* sulla stabilità del Governo stesso, producendo significative conseguenze sul sistema politico in sede di prima applicazione.²⁶

Si assiste quindi ad un utilizzo tutto sommato non molto significativo della delegazione legislativa²⁷ che, per il governo entrato in carica il 28 aprile 2013, si segnala (anche dal punto di vista dei contenuti di rilievo costituzionale),²⁸ solo per l'esecuzione di una delega in materia di revisione della disciplina della filiazione, confermando la prassi già invalsa durante la vita del Governo Monti, nella quale, come ricordato, il decreto legislativo è stato utilizzato quasi esclusivamente per attuare numerosi atti normativi dell'Ue.

Constatata quindi una prassi tutto sommato non particolarmente rilevante della delegazione legislativa, non idonea a contraddistinguere un orientamento governativo, né a produrre un impatto nella difficile situazione economica in atto, ciò che sembra davvero aver caratterizzato l'impiego degli strumenti normativi da parte del Governo nell'ultimo scorcio della XVI legislatura e nel primo anno della XVII, nel mentre si prepara un ulteriore passaggio di consegne a favore di un nuovo Esecutivo, è stato ancora una volta il problematico utilizzo dello strumento del decreto legge.

²² G. DI COSIMO, *Il Governo Pigliatutto, La decretazione d'urgenza nella XVI Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013 nonché ID., *Datemi più potere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011, 1291 ss. Segnala la peculiarità del momento per gli equilibri della forma di governo anche A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, V giornate italo-ispino-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 14 e 15 settembre 2012, ora in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"* in <http://www.gruppodipisa.it/>, 4.

²³ Il governo Monti è entrato in carica il 16 novembre 2011. È apparso plausibile stabilire il momento finale del periodo considerato nella data del 14 febbraio 2014, giorno in cui l'accordo sulle "larghe intese" cessa di trovare nel Presidente Letta la sua figura di riferimento e si aprono le consultazioni per la nascita del Governo Renzi.

²⁴ Sull'importanza delle scelte compiute con il decreto legislativo n. 49 del 2012, come anche dei decreti legislativi n. 199 del 2011, 18, 19 e 68 del 2012, se si vuole si v. R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, ult. cap. Alla stessa materia è ascrivibile il decreto legislativo n. 13 del 2013, di *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze*.

²⁵ Sotto il Governo Monti si segnalano i due decreti legislativi n. 155 e 156 del 2012 relativi alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e alla nuova organizzazione dei Tribunali ordinari. Analogamente rilevante la disciplina posta nel decreto legislativo del 31 dicembre 2012, n. 235, *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi*.

²⁶ Ci si riferisce naturalmente alle vicende che, tramite l'applicazione della richiamata disciplina, meglio nota come "legge Severino", hanno portato alla dichiarazione di decadenza dalla carica di Senatore dell'ex Presidente del Consiglio e leader del PDL S. Berlusconi da parte della Giunta per le elezioni del Senato il 27 novembre 2013, ed al connesso dibattito circa la presunta illegittimità della disciplina. In seguito all'applicazione di tale disciplina si è prodotta la conseguenza della fuoriuscita del secondo partito per dimensione presente in parlamento dalla maggioranza che sosteneva il governo.

²⁷ Rispetto alla quale merita forse di essere ricordata solo l'anomalia rappresentata dall'attuazione della delega su Roma Capitale (legge n. 42 del 2009), nell'esercizio della quale la responsabilità dell'esecuzione della delega è stata a sua volta distribuita dal Governo tra lo Stato e la Regione Lazio, con tutti i dubbi di costituzionalità connessi ad una simile abdicazione al suo compito da parte del legislatore statale. Si tratta in particolare dall'art. 1 c. 2 del decreto legislativo n. 61 del 2012. Si sofferma sul tema A. DANESI, *La strana (e forse illegittima) seconda attuazione della delega su Roma capitale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2012.

²⁸ Unico provvedimento di una certa rilevanza costituzionale adottato con decreto legislativo in relazione alla fase "Letta" è il decreto legislativo n. 154 del 28 dicembre 2013, recante *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione*.

Diversamente dal passato tuttavia, l'abuso della decretazione d'urgenza non deriva più dai numeri del suo utilizzo. Si assiste infatti ad una continuità nelle cifre rispetto alla legislatura precedente, con una situazione definita da più parti critica, ma stabile²⁹, con l'adozione da parte del Governo Letta di venticinque decreti legge in dieci mesi a fronte della approvazione da parte del Governo Monti di quarantuno decreti legge in poco più di diciassette mesi.

Soffermandosi ad esaminare i contenuti di questa serie di decreti legge, oltre alle peculiarità procedurali seguite nella fase della loro conversione, emergono elementi che inducono a ritenere ci si trovi dinanzi ad un fenomeno, nell'ambito del contesto emergenziale dovuto alla crisi in atto, che travalica il piano pur rilevantissimo dello studio delle fonti, e che segnala una deriva grave nel malfunzionamento – peraltro da tempo manifesto- della forma di governo.

Si tratta, come si cercherà di mostrare, di una prassi gravemente lesiva del ruolo delle Camere nel sistema costituzionale, in relazione alla quale è da ritenere si possa parlare di emergenza insomma, non relativamente ai presupposti dei decreti legge, o al contesto oramai stabilmente caratterizzante da qualche anno la situazione economica italiana ed europea, ma di un'emergenza costituzionale, sotto vari profili, in relazione al contenuto dei decreti legge ed al modo in cui vengono approvate le relative leggi di conversione.

Esaminando innanzitutto l'elemento più macroscopicamente evidente, il contenuto di questi atti pare anomalo innanzitutto per le dimensioni dei decreti legge approvati, e tra essi in particolare di quelli contenenti misure di carattere economico, ben superiori a quelle normalmente assunte dai provvedimenti del tipo, contenendo quantità di norme che esulano dalla normalità statistica, ma anche, si dovrebbe dire, politico istituzionale del decreto legge³⁰.

A fronte della importante mole del disposto di detti provvedimenti, il problema si accompagna, invariabilmente, a quello ulteriore della totale eterogeneità dei contenuti inseriti nei decreti legge, e ancor più poi nelle relative leggi di conversione.

A completamento del quadro tratteggiato, già piuttosto preoccupante, si aggiunge poi un dato, pur sempre inerente i contenuti dei decreti legge approvati, che pure pare molto significativo dal punto di vista costituzionale. Ci si riferisce alla tendenza mostrata, in particolare dal primo dei due Governi in carica nel periodo considerato, di porre nei contenuti dei decreti legge in discorso massicci interventi di tipo riformatore, con l'inserimento di corpi di norme di carattere ordinamentale³¹. A tale elemento si accompagna poi di frequente quello della derivazione dei contenuti di tali provvedimenti da decisioni di soggetti terzi, ponendo in essere disposizioni che appaiono quindi non essere il frutto della libera determinazione del Consiglio dei ministri.³²

Va precisato che il dato appena ricordato appare riferibile, in misura significativamente prevalente, ai decreti legge elaborati dal Governo Monti, mentre esso non sembra manifestarsi in relazione ai provvedimenti assunti dal Governo Letta. È possibile che ciò dipenda dalla mole più ridotta, e quindi forse dalla minore visibilità dei provvedimenti adottati da quest'ultimo Governo. Tuttavia, il fatto che lo stesso venga ad esaurire il suo mandato ad inizio 2014, proprio sulla scorta di una diffusa idea circa l'inadeguatezza della sua azione in termini di incisività sulla situazione economica, induce a riflettere sul legame che parrebbe sussistere, almeno alla luce dell'esperienza del periodo su cui si sta riflettendo, tra la permeabilità ad orientamenti e suggestioni provenienti anche dall'esterno della compagine governativa, e la stabilità dei governi, una riflessione che varrebbe la pena di rivolgere anche al futuro³³.

²⁹ I dati utilizzati relativi alla XVI legislatura sono tratti dai lavori di M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, e 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*, entrambi in *Rivista AIC*, 4/2012; e da G. PICCIRILLI, B. CIMINO, S. MORETTINI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, a cura di L. DUILIO, 53ss; nonché dal sito osservatoriosullefonti.it.

³⁰ V. sul punto i dati in B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 59ss. Il fenomeno si manifesta come l'acuirsi di quanto già segnalato con riferimento agli anni 2006-2010, quando il 95% delle decisioni di spesa adottate in Parlamento passava per disposizioni contenute in decreti legge, come ricorda V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri- Quaderno 2010*, Napoli, 2011, 22.

³¹ Segnala con numerosi esempi il problema M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza*, cit., 16ss.

³² Come si vedrà più diffusamente nel seguito del discorso la questione è ovviamente ben distinta da quella circa l'adempimento di obblighi assunti nei confronti dell'Ue. V. *infra* nt. 40.

³³ La crisi extraparlamentare che ha portato alle dimissioni del Governo Letta viene infatti a prodursi in concomitanza con le severe critiche rivolte al Governo dalla Confindustria, N. COTTONE, *Squinzi: il disagio delle imprese dura da più di 5 anni, da Letta buona analisi ma non le risposte attese*, in *ilsole24ore.com*, 13 febbraio 2014.

3. Crisi, governi delle larghe intese e decretazione d'urgenza

Non può rimanere estranea all'analisi che si vuole tentare circa l'utilizzo della decretazione d'urgenza e di altri strumenti nel periodo in esame, la considerazione circa il momento estremamente difficile in cui i governi in carica hanno operato. Infatti, non si può fare a meno di evidenziare il nesso tra un fenomeno normativo ed il contesto in cui esso si colloca, soprattutto se caratterizzato da problemi come quelli già ricordati, riguardanti il momento storico-politico, e fondamentalmente la situazione di crisi che ha colpito l'economia italiana a partire dal 2011, accompagnata dalla martellante sottolineatura da parte dei mezzi di informazione circa il livello elevato del debito pubblico, anche in rapporto a quello di altri paesi Ue³⁴, il rischio di attacchi speculativi nei mercati finanziari, ed i più tangibili problemi di stagnazione del Pil, di crescita del tasso di disoccupazione, di serie difficoltà di interi settori economici e di larghe sacche della popolazione.

Il quadro rapidamente tratteggiato è parso concorrere a fondare la legittimazione stessa alla base della nomina del Governo Monti, in aggiunta, o forse in sostituzione, dell'ordinaria legittimazione, dato che parrebbe avvalorato dalla stessa nomina del prof. Monti a Senatore, ai sensi dell'art. 59 Cost., il 9 novembre nel 2011, pochi giorni prima dell'investitura dello stesso dell'incarico a formare un nuovo Governo³⁵. Un incarico che è stato conferito senza la previa formale apertura di una crisi parlamentare, assumendo peraltro come obbligata la scelta di non percorrere la via dello scioglimento anticipato e delle elezioni politiche per giungere alla formazione di un nuovo Governo. Una via che il Capo dello Stato, probabilmente anche in ragione della perdurante vigenza di una legge elettorale di dubbia costituzionalità, oltre che della sempre richiamata situazione di emergenza economico finanziaria, non ha ritenuto di praticare³⁶.

Analoghe considerazioni critiche possono essere mosse in relazione all'egida sotto la quale è nato il Governo Letta, nominato dopo ben due mesi dallo svolgimento delle prime consultazioni da parte del Capo dello Stato in ragione dell'esito delle elezioni politiche del febbraio 2013 che, come si sa, hanno visto sostanzialmente il prodursi di un quadro tripartitico, ed il netto rifiuto di una delle tre forze prevalenti in Parlamento ad accedere a qualsiasi maggioranza.

Il nuovo Governo, che ha giurato nell'aprile 2013 in un clima di emergenza istituzionale oltre che, ancora, in una situazione di crisi economica, si è fondato su di un accordo inedito tra forze politiche altrimenti sino ad allora antagoniste, entrambe conseguentemente indotte a venir meno ai programmi con cui si erano presentate al corpo elettorale. Così, anche il Governo Letta ha trovato una sua legittimazione sostanziale in ragione della grave situazione di crisi in cui versa l'economia italiana, nonché dell'asserita necessità di procedere ad urgenti riforme. Come e più che nel 2011, collocandosi stavolta la fase di stallo istituzionale ad inizio legislatura, lo scioglimento anticipato è stato ritenuto un'ipotesi quasi impensabile.

La situazione di crisi economica, insieme alla perdurante mancanza di una volontà da parte delle forze politiche di giungere ad un accordo sulla legge elettorale, sembra aver ulteriormente contribuito a fondare prima e cementare poi la stabilità di questi governi, confermando la tesi secondo cui le modalità di formazione del Governo condizionano la sua posizione complessiva nell'equilibrio dei rapporti istituzionali³⁷. Un collante che alla prova dei problemi da affrontare si è rivelato debole, se si pensa che la vita del primo governo in questione ha vacillato più volte, perdendo il sostegno di uno dei due partiti principali senza giungere alla conclusione della legislatura³⁸, mentre quella del secondo, a seguito di un primo incidente dopo i primi

³⁴ Ricordiamo che le quotazioni dello *spread* ci hanno accompagnato, come un *refrain*, da tutti i notiziari e in ogni dibattito politico quotidianamente per tutto il 2012.

³⁵ Sul modo in cui si è dipanata la crisi che ha portato alla formazione del Governo Monti v. M. ESPOSITO, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del Governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2011, in particolare 25 e 31, in cui fa molto riflettere la tesi che l'A., forse un po' provocatoriamente sostiene, circa i senatori a vita ed il loro essere assolti dal vincolo di mandato verso il corpo elettorale, ritenendoli piuttosto vincolati ad un legame fiduciario nei confronti del Presidente che li ha nominati e dei suoi eventuali successori. Analogamente significativi i riferimenti al coinvolgimento di soggetti appartenenti a stati esteri nelle fasi di soluzione della crisi, documentati dai comunicati stampa presenti sul sito istituzionale del Quirinale (relativi alle conversazioni telefoniche inerenti la crisi nell'ambito di chiamate ricevute dai Presidenti di Francia, Germania e Usa). Sulle analoghe dichiarazioni da parte di fonti del dipartimento di Stato Usa e dalla Commissione Ue in occasione della crisi del febbraio 2014 v. G. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *Osservatorio AIC*, Febbraio 2014, 5.

³⁶ Si veda il comunicato della Presidenza della Repubblica del 9 novembre 2011, in cui si afferma che "di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano che ha oggi toccato livelli allarmanti" si conferma o preannuncia la scelta del Presidente Berlusconi di dimettersi e si prefigura il celere *iter* di formazione del nuovo Governo.

³⁷ Così V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, cit., 20.

³⁸ Il PDL ha lasciato la maggioranza il 6 dicembre 2012, e il 22 dicembre il Presidente Napolitano ha firmato il decreto di scioglimento anticipato delle Camere (il termine naturale della legislatura sarebbe stato il 15 marzo 2013). Il Governo dimissionario, ma non sfiduciato, è rimasto quindi in carica a lungo per il disbrigo degli affari correnti.

sei mesi di vita e dopo aver perso il sostegno di una delle due forze politiche maggiori, si è spenta in circostanze ancora non chiarissime ad inizio 2014³⁹.

Verrebbe da chiedersi in proposito cosa induca a pensare che una sorte diversa possa toccare ad un terzo governo che, ancora una volta, si preannuncia espressamente come animato dalla “esigenza di dare un messaggio forte agli osservatori internazionali”⁴⁰, apparendo tuttavia fondato nuovamente, non su un chiaro mandato, magari in relazione ad un preciso programma politico, ma su di un generico contesto di crisi, oltre che sulla frattura interna al principale partito di maggioranza. Al prodursi di tale frattura, apparsa come quasi sotterranea ed improvvisa agli occhi dei cittadini, non è seguita la richiesta da parte del Capo dello Stato di parlamentarizzare della crisi, ma la nomina di un nuovo Governo il 22 febbraio 2014.

Ritornando all’analisi complessiva dell’operato dei due governi in carica nel periodo 2011-2014, le circostanze ricordate relative alla situazione economico finanziaria italiana sembrano dunque essere state altresì utilizzate, oltre che per fondare la nomina di un Governo tecnico prima, e la stabilità di un Governo di “larghe intese” o di “unità nazionale” poi, anche per legittimare nel corso del mandato dei due esecutivi un abuso dello strumento del decreto legge in sé. Tale abuso è stato poi aggravato, come si vedrà, dall’introduzione di alcune tecniche normative inedite, o, per usare le parole della relazione quadrimestrale della Corte dei conti, di “forme non fisiologiche della legislazione”, nelle quali si rinviene “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”. In essi è presente il “rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che paiono atipici o talora indefiniti”, venendosi a creare così “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”⁴¹. Le stesse considerazioni vengono ripetute dalla Corte dei conti anche con riferimento alla produzione legislativa della prima fase della XVII legislatura, ritenendo che tali problemi “assumono un peso particolare nel periodo considerato, che concerne sia la legge di stabilità sia – come di consueto - in gran parte decreti-legge. In entrambi i casi si assiste ad aspetti distorsivi circa l’uso di tali strumenti rispetto alle finalità cui essi sono preordinati”, aggiungendo per i decreti legge il riferimento ai numerosi moniti provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e dal Capo dello Stato⁴².

La circostanza stessa per cui i suddetti decreti vengono presentati all’opinione pubblica sotto una denominazione sintetica, riguardante un obiettivo apparentemente unitario dagli stessi perseguito, pare indicativa. I decreti legge deliberati nel periodo 2011-2014 sono infatti stati spesso identificati dai due Governi succedutisi con nomi emblematici come *Spending Review*, *Salva Italia*, *Sviluppo Italia*, decreto del Fare, decreto Destinazione Italia,⁴³ e ciò forse non tanto in nome di una operazione di *marketing* politico o comunicativo, ma proprio in ragione dell’oggettiva impossibilità di trovare formule riassuntive di tutte le materie toccate dalle disposizioni riunite nel provvedimento, trattandosi di atti caratterizzati da un contenuto fortemente disomogeneo. Il problema, già emerso nel recente passato, sembra essersi ulteriormente aggravato, al punto da venire evidenziato dagli organi costituzionali di garanzia⁴⁴ come il più delicato tra i nodi costituzionali che

³⁹ Il primo incidente per il governo Letta si è aperto a fine settembre con le dimissioni dei ministri appartenenti al PDL, ed è stato poi superato con il voto di fiducia del 2 ottobre 2013. Poco dopo, il 27 novembre 2013 si verifica l’uscita dello stesso PDL (nel frattempo rinominato Forza Italia, da cui si scinde il Nuovo centrodestra) dalla maggioranza in occasione della votazione sulla legge di stabilità, oltre che della votazione sulla decadenza dalla carica di senatore del suo leader e fondatore.

⁴⁰ Queste le parole di M. Renzi nella conferenza stampa del 21 febbraio 2014, la sera prima della sua nomina a Presidente del Consiglio.

⁴¹ 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 del 2013, 10.

⁴² Sul punto v. *infra*, ultimo paragrafo.

⁴³ Il decreto “Destinazione Italia” è il n. 145 del 2013. La vera intitolazione reca “Interventi urgenti di avvio del Piano ‘Destinazione Italia’, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l’internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015”. Analogamente, di contenuto macroscopicamente disomogeneo nel periodo in discorso, il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.

⁴⁴ Qui per ragione di sintesi si lascerà impregiudicata la distinzione tra le funzioni di garanzia della Corte costituzionale rispetto a quelle del Presidente della Repubblica; ci si riferirà ad entrambi quindi come “organi di garanzia” pur nella consapevolezza della necessità di riflettere su una diversa possibile lettura in termini di “difesa” della Costituzione della funzione del Presidente su cui v. M. LUCIANI, *La parabola della presidenza della repubblica*, cit., 5.

un uso massiccio della decretazione d'urgenza sta sollevando, come emerge soprattutto nella fase parlamentare di conversione⁴⁵.

4. Decreto legge e contesto economico emergenziale. Legittimazione o alibi?

In definitiva il problema primigenio della decretazione d'urgenza, da sempre identificabile nella sussistenza e "consistenza" del presupposto costituzionale dei casi straordinari di necessità ed urgenza, e della provvisorietà che ad essi si collega, sembra passare in questa fase in secondo piano. Sotto l'egida della crisi economica infatti i presupposti di cui all'art. 77 Cost., i casi straordinari di necessità ed urgenza, sembrano essere acquisiti quali elementi quasi stabilmente e forse ontologicamente presupposti.

Sarebbe superfluo ricordare in relazione ai fenomeni manifestatisi in quest'ultima fase nella prassi, il dibattito sulla natura del decreto legge⁴⁶, posto che quella di cui si discute è una mera situazione di fatto, non avendo oggi senso prospettare una riproposizione della tesi a suo tempo elaborata da Esposito del decreto legge quale strumento emergenziale, né essendo utilizzabile la tesi di Modugno⁴⁷ circa la dicotomia tra decreti legge ordinari e straordinari per giustificare una deviazione costante dal modello che ha assunto ormai caratteri debordanti. Non solo le elaborate riflessioni che tanti maestri del diritto costituzionale italiano svolgevano circa le questioni derivanti dai caratteri del decreto legge, ma persino i problemi affrontati dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza (circa la reiterazione, o la mancanza più o meno "evidente" dei presupposti per integrare la violazione del dettato costituzionale di cui all'art. 77 Cost., o la configurabilità del vizio in procedendo della legge di conversione)⁴⁸ paiono davvero lontani di fronte alla spregiudicata utilizzazione del decreto legge cui si è assistito in particolare nell'ultimo scorcio della XVI legislatura. Analogamente lontana pare l'epoca in cui il legislatore aveva tentato di svolgere una funzione ordinante rispetto al fenomeno in esame dettando l'art. 15 della legge n. 400 del 1988, i cui commi 2 e 3, come emergerà nel seguito del discorso, sono continuamente violati nella prassi della decretazione d'urgenza⁴⁹.

Tutto un mondo di questioni sembra essere insomma ormai dietro le spalle nella produzione normativa in esame, e pare di sentire nell'aria il convincimento che il Governo debba essere "lasciato lavorare" perché la "crisi morde", la procedura di infrazione avviata dall'Ue non aspetta, il nemico è alle porte insomma, quindi non pare più tempo di soffermarsi su "inutili" questioni procedurali.

Si assiste allora, soprattutto nella XVI legislatura, ma anche nella XVII, tra gli altri fenomeni, alla ripetuta operazione dell'adozione di manovre finanziarie con decreto legge. Tali manovre vengono distribuite in tutto l'arco dell'anno⁵⁰, con il conseguente svuotamento della legge di stabilità, con un'operazione che viene denunciata dalla Corte dei conti⁵¹, sia perché tale strumento legislativo viene utilizzato "in una chiave essenzialmente calibrata sul breve periodo, in quanto concentrato per lo più nel primo anno del triennio di riferimento", ma soprattutto rispetto al problema dell'anticipo e del "raggruppamento della manovra – essenzialmente per motivi di necessità - in strumenti legislativi d'urgenza, con il conseguente svuotamento della portata della legge di stabilità". Inoltre, secondo il giudice contabile, la legge di stabilità "per come è stata disegnata dalla legge di contabilità, doveva rappresentare il veicolo per l'attuazione delle manovre di rientro: la prassi della XVI legislatura ha registrato invece una realtà alquanto diversa. A parte l'anticipo e il raggruppamento della manovra (...) si è assistito alla trasformazione di quest'ultima in ciò che l'ordinamento contabile ha inteso escludere dalle funzioni tipiche di questo strumento, che è diventato essenzialmente un veicolo

⁴⁵ Sul punto si tornerà nel seguito, parr. 5 e 7.

⁴⁶ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II, 1, Padova, 1993, 89 ss., C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 838.

⁴⁷ F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, 61.

⁴⁸ Prospettate in sentenze come la n. 29 del 1995, la n. 360 del 1996, la n. 171 del 2007 della Corte costituzionale. Sulla sentenza n. 22 del 2012 v. parr. 7 e 8.

⁴⁹ Ci si riferisce all'utilizzazione del decreto legge per l'introduzione di misure di non immediata applicazione e dal contenuto disomogeneo, come al divieto del suo intervento in materia costituzionale, oltre che del divieto del conferimento di deleghe tramite lo strumento di cui all'art. 77 Cost.

⁵⁰ Tra cui si vedano in particolare i decreti legge n. 112 del 2008, n. 78 del 2009 n. 78 del 2010, n. 201 del 2011, n. 95 del 2012, n. 76 del 2013.

⁵¹ Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2012, cit., 31.

di redistribuzione delle risorse raccolte". La considerazione, arricchita di ulteriori censure, torna poi nelle relazioni successive del giudice contabile⁵².

Gli effetti sulla finanza pubblica di un cattivo utilizzo degli strumenti della programmazione finanziaria non tarderanno purtroppo a rendersi evidenti, ed è nella legislatura appena iniziata che tornano infatti a porsi problemi cui già il precedente Governo aveva messo mano⁵³.

Analoghi episodi, che denunciavano un utilizzo spregiudicato dello strumento del decreto legge, si verificano anche nell'arco del 2013, come nel caso del decreto legge n. 133 approvato dal Governo Letta. I problemi costituzionali colossali coinvolti dalla disciplina del decreto in questione, il cosiddetto decreto Imu-Bankitalia, coinvolgenti la natura giuridica della Banca d'Italia e del suo patrimonio, vengono frettolosamente affrontati in un provvedimento d'urgenza nel quale sono associati alla disciplina di abolizione (della seconda rata) dell'imposta municipale unica (oltre che all'alienazione di immobili pubblici), con l'effetto di un'unica operazione che non può che definirsi ricattatoria nei confronti delle Camere nell'imminenza dello scadere del termine per il pagamento dell'imposta⁵⁴.

5. Eterodeterminazione dei contenuti del decreto legge versus obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE

Il tema della crisi pare intrecciarsi, nella prassi della decretazione d'urgenza del periodo, col problema davvero cruciale dell'eterodeterminazione dei contenuti dei provvedimenti adottati. Più in generale, tra le diverse problematiche questioni di carattere costituzionale coinvolte dall'attività normativa posta in essere in questi anni, questo è un dato che pare affliggere tutta l'azione delle nostre istituzioni politiche. Quella, che non può prospettarsi che come ipotesi interpretativa, è la lettura secondo cui sia tangibile in questa fase la pressione esercitata dalla presenza di una sorta di convitato di pietra che, dalla sfera sovranazionale, sembra orientare in particolare non solo l'azione, ma la vita stessa dei Governi in carica.

Questo dato, legato indissolubilmente alla questione, si potrebbe dire, della stella sotto la quale i Governi in carica nel periodo 2011-2014 sono nati, si riverbera quindi sulla produzione normativa sia per quanto concerne i suoi contenuti, che per la scelta della decretazione d'urgenza come strumento principe di azione in materia economica, ma anche ordinamentale.

Il riferimento è quindi al tema delle conseguenze indirette, o forse "non necessarie", derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Ue. Un concetto che si chiarisce non solo con il riferimento alla interpretazione stretta o, come in taluni casi è stato definito, all'"eccesso di zelo" delle istituzioni di governo italiane dinanzi alle politiche di rigore circa i bilanci pubblici messe in atto dall'Unione⁵⁵, ma con riferimento ad un'influenza esercitata, in alcuni casi, nei confronti delle istituzioni italiane ben oltre l'esecuzione di atti dell'Ue o di trattati

⁵² Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre*, gennaio-aprile 2013, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 11 del 24 luglio 2013, 3-4. Si segnala poi anche la relazione successiva (maggio-agosto 2013, pagina 8) nella quale si dà conto del primo caso in assoluto di una legge (di conversione del decreto legge n. 35 del 2013) con "copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni". Nella detta relazione si segnala poi, a pagina 10, la problematica scelta (presente nei decreti legge n. 43 e n. 69 del 2013) di "demandare a norme subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto riguarda la fase sia dell'individuazione degli oneri sia del reperimento delle occorrenti fonti di copertura. Ciò, oltre a rappresentare di fatto una *riconfigurazione non irrilevante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato*, per un verso non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa cui incombe l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri". (Il corsivo è mio). Infine, si lamenta come, "con singoli commi disomogenei rispetto sia agli articoli di riferimento sia al complessivo provvedimento che li racchiude si vanno a modificare rilevanti normative di sistema, come ad esempio le norme relative ad ulteriori profili attuativi del rafforzamento del bilancio di cassa, previste dal più volte richiamato decreto-legge n. 35. A prescindere dal contenuto delle singole norme, con la duplice tendenza qui evidenziata si viene a realizzare una modalità di legislazione che rischia, con interventi frammentati ed episodici, di rendere difficilmente ricostruibile e poco unitario il quadro complessivo dell'ordinamento contabile per aspetti non irrilevanti", 14.

⁵³ Come dimostra la nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 20 settembre 2013 (pubblicata su mef.gov.it).

⁵⁴ Sul problema v. M. ESPOSITO, *Bankitalia e le riserve auree ai privati: forse l'ultimo passo verso la dismissione della sovranità monetaria (con un decreto legge di "riforma costituzionale")*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 dicembre 2013; ID., *Bankitalia/Il rischio di una seconda "svendita"*, in *Il sussidiario.net*, 9 marzo 2014. Tanto erano fondati i sospetti che il DL favorisse ingiustamente le banche azioniste ai danni dell'erario che il decreto è ora finito sotto la lente della Commissione Ue (Bankitalia, lettera Ue al Tesoro: sospetto aiuto di Stato dietro il decreto, di F. Fubini, in *Repubblica.it*, 28 febbraio 2014).

⁵⁵ Forse tale proprio in quanto un po' tardivo. Lo definisce così anche D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio, cit., 3869*.

stipulati dai suoi Stati membri, riguardando aspetti ulteriori per i quali non è rinvenibile nel Trattato un titolo di competenza dell'Ue.

Non ci si riferisce naturalmente ai benefici effetti di *spillover*, o di osmosi che il processo di integrazione ha prodotto da decenni, avvicinando gli ordinamenti e le legislazioni nazionali anche in ambiti solo indirettamente collegati alle politiche comunitarie. Si tratta invero di un problema nuovo, che pare esterno all'esercizio delle competenze di coordinamento in materia di politica economica che, già prima del 2012, avevano portato i contenuti principali dell'azione dei governi ad essere decisamente influenzati dagli accordi precedenti al trattato sul cosiddetto *Fiscal Compact* e, accordi che ne costituiscono in qualche misura l'antefatto⁵⁶.

È noto come, a seguito della "crisi", tali misure ed orientamenti si siano irrigiditi ulteriormente, e sul versante italiano, tra le altre misure, la decisione del legislatore costituzionale di cristallizzare il vincolo del pareggio, o forse quello dell'equilibrio di bilancio⁵⁷, anche laddove il "Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla governance" nell'Ue rendeva un'attuazione soltanto legislativa possibile, - come gli altri Stati della zona euro hanno ben compreso -, chiarisca meglio di tanti esempi l'orientamento cui ci si riferisce.

In questo ordine di idee, ha rappresentato sicuramente un salto di qualità, con il rischioso passaggio dall'influenza all'ingerenza, la lettera di Trichet e Draghi, inviata dal Governatore uscente e da quello entrante della Banca Centrale europea al Presidente del consiglio italiano *pro tempore*⁵⁸ nell'estate del 2011, con cui si invitava il Governo ad intervenire con misure precisamente enumerate su altrettanto precisi settori, alcuni dei quali non rientranti neanche indirettamente tra le competenze dell'Ue⁵⁹.

Il dato che più in particolare interessa per la presente trattazione è tuttavia quello per cui nella lettera si raccomandava che le misure richieste "siano prese il prima possibile *per decreto legge*, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di settembre 2011". Inutile ricordare che, ai sensi dell'art. 4 comma 2 del TUE, "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale" mentre il successivo art. 5 prevede che "in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti".

A quello ricordato, si devono poi aggiungere episodi⁶⁰, nei quali le ragioni straordinarie di necessità ed urgenza di un decreto legge sembrano essere diventate ragioni di "necessità ed urgenza europee", almeno in parte auto-procurate dallo stesso presidente del Consiglio, chiamato secondo il dettato costituzionale ad assumerne la responsabilità insieme al Governo che presiede.

Ci si riferisce ad esempio al decreto legge n. 201 del 2011, i cui contenuti erano stati assunti come altrettanti impegni dal Presidente Monti in una lettera al Presidente del Consiglio Ue e della Commissione prima del Consiglio europeo dei paesi dell'Eurozona. Alla lettera è seguita una dichiarazione di apprezza-

⁵⁶ Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria stipulato a marzo 2012 era stato preceduto da altri atti, similmente determinanti una politica di rigore ed austerità. Il Patto di stabilità del 1997, con la previsione del limite del 3% nel rapporto deficit/Pil, e l'introduzione di procedure di sorveglianza in caso di deficit eccessivo, era posto in una risoluzione del Consiglio europeo e due regolamenti (1466/97 sul rafforzamento della sorveglianza ed il coordinamento delle politiche economiche, e il n. 1467/97, disciplinante la procedura per i disavanzi eccessivi). Nel Patto *Europlus* approvato l'11 marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo della Zona euro, e recepito dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011 (allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo) era già contenuto l'impegno a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio Ue poste nel Patto di stabilità in modo permanente e vincolante per il legislatore.

⁵⁷ Denominazione suggerita dalla lettura che saggiamente disinnescava alcune delle antinomie prodotte dal testo della legge costituzionale n. 1 del 2012 proposta da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., e ID., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁸ Pubblicata integralmente sotto il titolo *C'è l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita nella versione elettronica* de il *Corriere della sera* il 29 settembre 2011. Sulla lettera e il suo significato nell'ambito delle trasformazioni in atto nell'ordinamento italiano E. OLIVITO, *Crisi economico finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

⁵⁹ Le misure dovevano riguardare la "piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali", "il sistema di contrattazione salariale collettiva", una "revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti", oltre alle misure per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, tra cui si segnalava la necessità di intervenire "ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico". Dà una lettura in positivo della lettera G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 3, mentre per M. MANETTI, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, in *Democrazia e diritto*, 1-2/2012, 44, "se di emergenza si vuole parlare, essa non discendeva insomma dalla lettera spedita nell'estate del 2011 dall'Unione europea, ma dalla divisione che entrambe le coalizioni manifestavano al proprio interno sul da farsi".

⁶⁰ Ne segnala uno significativo M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del governo Monti*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 13. Sul tema v. M. MANETTI, *Il governo Monti tra emergenze vere o presunte*, cit., 41 ss.

mento nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'Eurozona del 26 ottobre del 2011, con cui sembra essersi contribuito ad indurre la "necessarietà" dal punto di vista europeo del decreto legge poi approvato più di un mese dopo, documentata infatti nel preambolo⁶¹, non riuscendosi però a cancellare la sensazione che la necessità ed urgenza del provvedimento fosse stata, appunto, più procurata tramite la sua anticipazione alle istituzioni Ue, che reale⁶².

A fronte dell'inveterata tradizione che ha visto interpretare con larghezza i presupposti della necessità e dell'urgenza dei decreti legge nella prassi di ormai alcuni decenni, non sembra essere stata ancora tributata una particolare attenzione al fenomeno della "necessità ed urgenza europee"⁶³, che hanno contribuito a rendere unico, o almeno si spera sia destinato a rimanerlo, il periodo che si sta considerando.

È da auspicare infatti che, una volta raffreddato il clima di emergenza economica, si possa analizzare con più attenzione se non si sia abusato dell'emergenza economica quale presupposto per la deroga sistematica di alcune delle norme che regolano aspetti centrali del sistema costituzionale. E se in questo contesto non vi sia anche stata una sottovalutazione della necessità di garantire in ogni caso il funzionamento dei principali presidi di legalità costituzionale, il cui rispetto si rende ancor più necessario per la tenuta del sistema costituzionale di fronte ad una crisi innegabilmente seria, presidi che meritavano forse una affermazione meno tardiva ed episodica da parte degli organi di garanzia.

6. I decreti legge omnibus e le lettere del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere

Come si ricordava, uno dei problemi accentuatisi nel periodo 2011-2014, come dimostra il rinnovarsi dell'attenzione degli organi di garanzia, oltre che del dibattito costituzionalistico, è quello relativo alla natura estremamente eterogenea dei decreti legge nella prassi più recente. Da questo punto di vista la Corte costituzionale ha dato un importante contributo con le sentenze n. 22 del 2012 e 32 del 2014, sulle quali si tornerà tra breve⁶⁴.

Nell'ultima parte della XVI legislatura e nel primo anno della XVII, come e più di quanto era già avvenuto negli ultimi anni, il contenuto eterogeneo della decretazione d'urgenza è stato tale da trasformare i provvedimenti in grandi contenitori nei quali, sovente, l'unico nesso rinvenibile tra le materie trattate sembra oramai essere di carattere teleologico. Un nesso quindi identificabile soltanto tramite una valutazione di tipo esclusivamente politico, inevitabilmente rimessa alla libera determinazione del Consiglio dei ministri. Per questo motivo, di fronte alla totale disomogeneità dei decreti e delle relative leggi di conversione, si è giunti a ricorrere nel dibattito sul tema anche al concetto di ragionevolezza, ricorrendo quasi all'estrema risorsa che segnala il raggiunto confine esterno della discrezionalità di una scelta legislativa, che fuoriuscendo dagli schemi di non arbitrarietà, logicità e razionalità si presenta abusiva⁶⁵.

Provvedimenti di questo tipo si sono ripetuti per tutto l'arco del periodo in esame, non sempre ricollegandosi peraltro neanche all'emergenza economica di cui si è parlato. È il caso ad esempio del decreto sul cosiddetto "femminicidio", nel quale sono state riunite disposizioni sulla messa in sicurezza dei cantieri del Tav, sull'emergenza nel Nord Africa, il potenziamento del corpo dei vigili del fuoco, norme in tema di Protezione civile, fino alla "salvezza" delle province⁶⁶.

Di fronte alla disomogeneità, ed in particolare a quella manifesta e reiterata che caratterizza questa messe di provvedimenti, l'utilizzo del canone della ragionevolezza rischia tuttavia di portare con sé una sottovalutazione di un aspetto centrale. Ci si riferisce al dato per cui la regola dell'omogeneità si ricollega e di-

⁶¹ Con il quale si è "Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il consolidamento dei conti pubblici, al fine di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività...".

⁶² Riemerge ancora la concezione espositiva del decreto legge come atto derogatorio del normale ordine delle competenze fondato, su cui C. ESPOSITO, *Decreto legge, in Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 193.

⁶³ Come si ricordava, nel decreto legge c.d. "Salva Italia" n. 201 del 2011 nel preambolo si riferisce la straordinaria necessità ed urgenza "al fine di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale"; nel n. 5 del 2012 "Semplifica Italia" "al fine di assicurare, nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese".

⁶⁴ *Infra*, §8.

⁶⁵ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *Federalismi.it*, 5/2012.

⁶⁶ Si tratta del già richiamato decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province, convertito in legge il 15 ottobre 2013, n. 119

scende dai necessari presupposti di straordinarietà ed urgenza del decreto legge, che costituiscono condizione essenziale che ne legittimerebbe l'utilizzo⁶⁷. Un dato questo, che dovrebbe peraltro portare con sé anche il corollario dell'esclusione per il decreto legge della possibilità di porre norme "ordinamentali", vincolo spesso non rispettato nel periodo che viene qui esaminato, e su cui si tornerà a breve.

Come è stato rilevato⁶⁸, l'eterogeneità dei decreti legge da ultimo approvati ha portato con sé, nella fase parlamentare di conversione, l'assegnazione dei disegni di legge in via principale alla commissione bilancio o alla commissione affari costituzionali, mentre il testo è stato esaminato solo in sede consultiva dalle commissioni competenti per materia, che in alcuni casi, data appunto l'eterogeneità dei contenuti dei provvedimenti in esame, potevano arrivare fino al numero di dieci. In simili ipotesi, la conseguenza pressoché inevitabile di una tale caratterizzazione del procedimento seguito, è quella di un approfondimento carente delle discipline approvate, discipline che, nel caso dei provvedimenti intesi a produrre effetti di rilancio dell'economia, sono destinate a ricadere proprio sui settori produttivi colpiti dalla crisi.

I provvedimenti anticrisi sembra vengano dunque costruiti secondo un metodo che rischia di produrre la sostanziale inefficacia rispetto ai problemi cui dovrebbero dare soluzione. Allo stesso tempo, con un processo uguale e contrario, le commissioni bilancio della Camera e del Senato, operando in funzione di filtro, finiscono col bloccare una gran parte delle iniziative legislative parlamentari in relazione alla carente copertura finanziaria, concentrata tutta sui provvedimenti governativi in attuazione del programma.

Questi due processi danno la misura della distorsione che l'utilizzazione anomala della decretazione d'urgenza finisce col produrre anche nel funzionamento delle Camere.

Ma la mortificazione dell'istituzione parlamentare è compiuta prima ancora che ad opera di altri fattori, per il fatto che più di un terzo delle leggi di conversione – già dieci nei primi cinque mesi della XVII legislatura- ed oltre il 90% del totale delle disposizioni nel periodo considerato della XVI⁶⁹ sono state approvate con voto di fiducia, vanificando il senso della già limitata partecipazione parlamentare al procedimento⁷⁰.

È noto come negli ultimi anni lo strumento della questione di fiducia abbia rivestito una importanza crescente sia per gli argomenti investiti che dal punto di vista numerico. Le cifre permettono ora di constatare come vi sia una vera e propria impennata nell'utilizzo dello strumento da parte del governo Monti, mentre nei suoi dieci mesi di vita il governo Letta risulta aver posto la fiducia su provvedimenti presentati per ben sette volte alla Camera⁷¹, nonostante disponesse in essa di un'ampia maggioranza. Tra gli altri casi di questo periodo, si segnala la fiducia posta sulla conversione del cosiddetto "decreto del fare" recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (provvedimento che nel passaggio al Senato era stato approvato con modifiche) e sulla conversione del decreto in materia di occupazione giovanile ed Imu.

L'apposizione della fiducia si accompagna frequentemente, come si sa, alla presentazione da parte del Governo dei cosiddetti maxi emendamenti, con i quali si viene ulteriormente a condizionare il potere delle Camere in sede di conversione del decreto legge, venendo a produrre un testo normativo notevolmente distante da quello inizialmente presentato per la conversione.

⁶⁷ La Corte costituzionale "collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare", così la sentenza n. 22 del 2012.

⁶⁸ G. RIVISECCHI, *Il Parlamento, in Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, a cura di F. ANGELINI e M. BENVENUTI, Napoli, 2012, 238-239.

⁶⁹ Preziose indicazioni statistiche in B. CIMINO, S. MORETTINI e G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, cit., 53 ss.

⁷⁰ Come sottolinea N. LUPO, *Il ruolo normativo*, cit., 92.

⁷¹ Come già ricordato il periodo considerato inizia il 28 aprile 2013 e si conclude il 14 febbraio 2014; la fiducia è stata posta alla Camera il 20 giugno sul ddl Emergenze, di conversione del decreto legge n. 43 del 2013; il 23 luglio sul "decreto del Fare", decreto legge n. 69 del 2013, convertito in legge n. 98 del 2013; il 15 ottobre sul decreto relativo all'abolizione dell'IMU, il decreto legge n. 76 del 2013, convertito in legge n. 99 del 2013, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti; il 2 dicembre sul decreto legge del 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia; il 19 dicembre sulla legge di stabilità 2014; il 22 dicembre sul decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti; il 23 gennaio sul decreto legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia il 3 febbraio sul decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria (cd. Svuota carceri). Il Presidente del Consiglio aveva poi posto la questione di fiducia su risoluzioni riguardanti il rilancio dell'azione di Governo il 2 ottobre e l'11 dicembre 2013.

Nel 2011 una lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio e ai presidenti delle Camere aveva sollecitato l'attenzione su queste problematiche, mentre anche le opposizioni avevano lamentato gli abusi di questi strumenti rivolgendosi al Capo dello Stato, in relazione ad un disegno di legge che dai 4 articoli e 25 commi iniziali era arrivato ad un testo finale di 5 articoli e 196 commi. Successivamente, nell'agosto del 2012, la Presidenza della Repubblica, dando atto dell'avvenuta approvazione della legge di conversione del decreto sulla revisione della spesa, aveva sottolineato come il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alla posizione di questioni di fiducia rappresentava un problema a cui porre freno⁷², ponendolo tuttavia in relazione con la durata eccessiva del procedimento legislativo e con l'esigenza di modifiche costituzionali e riforme regolamentari, aggiungendo la considerazione per cui "è innegabile che nel corso dell'ultimo anno il Governo precedente e quello attuale hanno dovuto affrontare emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea"⁷³. La sottolineatura della "emergenza europea" quasi a giustificare la prassi denunciata, sembra scontrarsi col dato per cui la scelta della decretazione d'urgenza negli ultimi anni pare privilegiata proprio quando sulla disciplina in questione si registra un elevato consenso nella maggioranza e quasi sempre senza che vi siano iniziative ostruzionistiche delle opposizioni⁷⁴.

A fine 2013 il Presidente è intervenuto nuovamente, avvalendosi ancora dello strumento della lettera in luogo di quello del rinvio, rivolgendosi ai Presidenti delle Camere in relazione alle modalità di svolgimento dell'*iter* parlamentare di conversione di un decreto legge (cd. Salva Roma)⁷⁵. Nella lettera il Capo dello Stato, ricordando i propri precedenti interventi sul punto, invitava i destinatari "ad attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari"⁷⁶.

Proprio la reiterazione della richiesta da parte del Presidente pare sottolineare l'inefficacia dello strumento utilizzato, restando da chiedersi se fosse inevitabile avvalersi di simili forme di "promulgazione dissenziente"⁷⁷. Se la scelta caparbiamente portata avanti di evitare il rinvio ex art. 74 ha per lo meno il merito di scongiurare il pericolo di produrre (pressoché inevitabilmente) la decadenza del decreto legge, e quello connesso di una eccessiva invadenza nei confronti dell'istituzione parlamentare, la prassi delle lettere rischia tuttavia di indebolire non solo il potere di rinvio, troppo spesso evocato senza essere utilizzato, ma lo stesso ruolo del Capo dello Stato, in altri casi peraltro apparso significativamente meno cauto nell'interpretazione dei confini delle proprie attribuzioni⁷⁸.

La disomogeneità, che in molti casi caratterizza i decreti legge sin dalla nascita, si aggrava poi con la prassi dei maxi emendamenti disomogenei, che si accompagna naturalmente all'apposizione della questione di fiducia. Si tratta di un intreccio che nella XVI e XVII legislatura ha mostrato tutta la sua pericolosa potenzialità, a fronte di un arco parlamentare la cui voce è stata resa ancor più flebile dalla minaccia della crisi finanziaria che ad ogni episodio di instabilità politica avrebbe apparentemente potuto scatenarsi. L'asprezza del clima indotto nelle aule parlamentari da vari fattori, tra cui naturalmente un ruolo non secon-

⁷² Si segnalano in particolare la lettera del 22/2/2011 sul decreto milleproroghe (che richiama analoga lettera del 22 maggio 2010) e il comunicato del 8/8/2012, seguito agli interventi alla Camera nella seduta del 7 agosto 2012.

⁷³ ".....Ed è altrettanto innegabile che la ripetuta sollecitazione del Presidente ad approvare in Parlamento modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari, non ha trovato riscontri in conseguenti iniziative e deliberazioni nelle due Camere, neppure nella presente legislatura, almeno fino a questo momento", Comunicato della presidenza della Repubblica dell'8 agosto 2012. Il testo integrale del comunicato può essere letto sul sito *Quirinale.it*

⁷⁴ Così ancora N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 119-120.

⁷⁵ Si trattava del decreto legge n. 126 del 2013, recante misure finanziarie urgenti in favore di Regioni ed Enti locali ed interventi localizzati nel territorio, poi lasciato decadere. In sede di conversione del decreto erano stati aggiunti al testo originario 10 articoli, per complessivi 90 commi. Il decreto noto anche come "salva Roma" veniva poi reiterato e nuovamente ritirato il ddl di conversione, giungendo così alla terza reitera il 28 febbraio 2014.

⁷⁶ La lettera datata 27 dicembre 2013 può essere letta sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica *Quirinale.it*.

⁷⁷ La definisce così o anche "promulgazione con riserva", V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010, 2011*, 30. Di rischio di "sgretolamento della funzione in termini di autorevolezza ed imparzialità della funzione di garanzia presidenziale" parla N. MACCABINI, *Il Presidente Napolitano e la decretazione d'urgenza nella XVI Legislatura*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 25.

⁷⁸ L'unico rinvio del settennato risulta infatti essere stato svolto il 31 marzo 2010 in relazione alla legge delega in materia di lavoro eccessivamente disomogenea, su esso v. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 2011, 7-8, che ritiene il contesto di crisi di sistema suggerisca "un uso particolarmente meditato dello strumento, tendente principalmente a perseguire quello che può essere considerato il maggior risultato possibile in termini di garanzia", 21. Quanto all'interpretazione del suo ruolo da parte del Presidente Napolitano, basti ricordare l'iniziativa che ha portato alla sentenza n. 1 del 2013 e la lettura del ruolo presidenziale che, ad avviso di chi scrive, dati i caratteri del conflitto, non casualmente ne emerge. Sulla sentenza tra i numerosi commenti si veda almeno l'ampio dibattito sulle pagine di *Giurisprudenza costituzionale* 1/2013, 48 ss.

dario lo hanno quelli qui descritti, ha di recente dimostrato quanto sia fragile l'equilibrio del rapporto tra maggioranza ed opposizioni nelle procedure parlamentari, rispetto alla pressione cui è sottoposta la macchina legislativa. La necessità di ottenere la conversione nei termini di un decreto, infatti, non assistita dalla questione di fiducia, si è scontrata in più di un caso nel 2014 con un acceso ostruzionismo, che ha portato poi alla Camera il 29 gennaio 2014 al primo utilizzo della cd "ghigliottina", prevista dal solo regolamento del Senato, in sede di conversione decreto legge 133 del 2013⁷⁹. L'episodio solleva molti interrogativi, sia sulla delicatezza dell'utilizzo di uno strumento non disciplinato nel regolamento della Camera in un momento di scontro così acceso, come anche sul fatto che esso sia stato azionato dopo che era stata respinta inopinatamente la richiesta di stralciare dal testo del provvedimento le misure contestate dalle opposizioni, del tutto disomogenee rispetto alle altre disposizioni in esso contenute, le uniche caratterizzate dalla "necessità ed urgenza". Più in generale si deve constatare che non sempre gli strumenti disegnati nei regolamenti parlamentari sembrano adeguati a fronteggiare le difficili questioni che oggi si pongono nell'ambito del rapporto tra il Governo e le Camere.

7. La Corte costituzionale alle prese con i decreti anti-crisi

Sul medesimo fenomeno dei maxi-emendamenti inseriti nelle leggi di conversione è intervenuta nel periodo che esaminiamo la Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012, stabilendo che "la semplice immissione di una disposizione 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. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, *inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo*", da ciò conseguendo che "l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario"⁸⁰. Nella richiamata pronuncia la Corte sembra quindi aver chiaramente sancito la tipicità del procedimento di conversione, escludendo che lo stesso possa diventare la sede per l'approvazione di complessi pacchetti normativi che vengono così sottratti alla via ordinaria del dibattito parlamentare, tentando così indirettamente di rivalutare un utilizzo della funzione legislativa delle Camere, come strumento ordinario per l'approvazione dei contenuti oggi impropriamente riversati nelle leggi di conversione.

La sentenza è stata salutata con particolare favore da chi ha ritenuto che con essa la Corte sia apparsa voler richiamare le camere al rispetto della propria "missione storica" imponendo l'omogeneità come requisito riferibile non solo al decreto legge, ma anche alla legge di conversione⁸¹, ma era peraltro stato già rilevato come la lettura eccessivamente larga dei presupposti della decretazione d'urgenza non possa "trovare rimedio efficace nella sola giurisprudenza costituzionale perché è la stessa politicità dei presupposti che reclama la politicità della sede di controllo"⁸².

⁷⁹ G. RIVISECCHI, *Il Parlamento*, cit.; sul tema v. ora anche A. Summa, *La ghigliottina nel diritto parlamentare*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014. Sul provvedimento e le sue serissime criticità si rinvia nuovamente a M. ESPOSITO, *Bankitalia e le riserve auree ai privati: forse l'ultimo passo verso la dismissione della sovranità monetaria (con un decreto legge di "riforma costituzionale")*, cit., 3 ss., ID., *Bankitalia/Il rischio di una seconda "svendita"*, cit.

⁸⁰ L'importanza del passaggio meritava una citazione ampia; la sentenza censura insomma 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*". Numerosi i commenti che hanno accompagnato la decisione. Tra i molti commenti sulla decisione v. A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 2493; S. M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?* in *Giurcost.org*; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge*, cit.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivistaaic*, 3/2013; V. MARCENÒ *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forumcostituzionale.it*; R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 284.

⁸¹ M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit., 5.

⁸² Così M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del Diritto costituzionale, Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1162-1163, che proseguiva sottolineando che "È soprattutto al Parlamento, dunque, che spetta far valere i limiti del decreto legge e salvaguardare, in una con la titolarità assegnatagli

A giudicare dalle vicende già riportate che hanno indotto ad abbandonare la conversione del decreto n. 126 del 2013 a seguito della lettera del Presidente della Repubblica, pare di poter ritenere che l'impatto prodotto dalla pronuncia ricordata sull'utilizzo della tecnica dei maxi emendamenti non sia stato particolarmente significativo, e ciò sembra emergere più in generale dall'esame del primo anno della legislatura in corso, anche se l'impressione prevalente deriva dal dato per cui, essendo i decreti legge approvati frequentemente disomogenei *ab origine*, non si ponga rispetto ad essi tanto il problema della valutazione dell'omogeneità dei maxi emendamenti presentati in sede di conversione, quanto quello della carenza dei presupposti di cui è sintomo la disomogeneità⁸³.

La stessa Corte costituzionale peraltro ha contribuito indirettamente ad indebolire il *dictum* della sentenza del 2012 quando, con successiva pronuncia relativa ad analoga questione⁸⁴, sembra contraddire la n. 22 del 2012. In una pronuncia del 2013 infatti, il giudice costituzionale consente alla legge di conversione di introdurre contenuti nuovi rispetto al decreto legge, nella fattispecie norme di delega, ritenendo che "il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012)".⁸⁵

Anche alla luce dei primi decreti legge convertiti nel corso della XVII legislatura⁸⁶, sembra per ora che il tentativo da parte della Corte costituzionale, forse non sufficientemente convinto, di imporre la via maestra del procedimento legislativo ordinario, e non di quello di conversione, per l'adozione di tutti quei contenuti che le forze presenti in Parlamento altrimenti aspirano ad inserire nel ddl "motorizzato" di conversione, non abbia avuto esito.

È in questo contesto che si inserisce un nuovo intervento con cui il giudice costituzionale pare voler riannodare i fili della sua giurisprudenza, in continuità con la richiamata decisione del 2012, ed in una linea di sviluppo coerente con la giurisprudenza sul decreto legge che si dipana dal 1995-1996, passando per il passaggio analogamente importante del 2007-2008⁸⁷. Il riferimento è naturalmente alla sentenza n. 32 del 2014, nella quale viene portata al giudizio della Corte la questione di costituzionalità di disposizioni introdotte con una legge di conversione, prive di alcuna correlazione con quelle poste nel decreto legge, in quanto "volte ad attuare una radicale e complessiva riforma del testo unico sugli stupefacenti"⁸⁸. La Corte fa valere in questo caso apertamente il difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione, ribadendo la natura della legge di conversione come "legge a competenza tipica", dalla quale "derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge", aggiungendo che essa "non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari".

Oltre che per le importanti notazioni sul rapporto tra decreto legge e legge di conversione e circa la natura della legge di conversione, la motivazione della sentenza si segnala altresì per la sottolineatura delle

dall'art. 70 Cost., anche l'esercizio concreto della funzione legislativa, esercitando con maggiore fermezza il potere di controllo della costituzionalità dei decreti legge" ai sensi dei regolamenti delle Camere.

⁸³ Così sentenza n. 22 del 2012, punto 3.3 della motivazione.

⁸⁴ Sentenza n. 237 del 2013. Sulla pronuncia A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega*, in *Forumcostituzionale.it*, 3 dicembre 2013, che definisce "manifestazioni disinvolute e pasticciate" dei poteri normativi, 7.

⁸⁵ La sentenza prosegue poi, significativamente: "Si evidenzia in tal modo il diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale. Dunque, la disposizione di delega introdotta nell'ordinamento con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento".

⁸⁶ Tra gli altri v. il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti, i cui commi sono più che raddoppiati nella legge di conversione n. 99 del 9 agosto 2013.

⁸⁷ Il riferimento è naturalmente alle sentenze n. 360 del 1996 e n. 171 del 2007. Sul problema si è soffermato ripetutamente v. F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?* in *Giurisprudenza costituzionale* 2007, 1676; ID., *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1996., 3157; nonché ID., *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009, 223 ss.

⁸⁸ Così la sentenza n. 32 del 2014, che dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49

implicazioni che la prassi censurata (maxiemendamenti governativi e apposizione della questione di fiducia in sede di conversione) ha dal punto di vista degli equilibri del sistema costituzionale. Quella che svolge il giudice costituzionale pare una sottolineatura, sicuramente apprezzabile, mirata non solo a censurare i maxiemendamenti disomogenei in sede di conversione, ma anche a stigmatizzare la prassi nel suo complesso per l'impatto che produce sul procedimento legislativo, e più ampiamente sul ruolo costituzionale delle Camere. Merita di essere riportato infatti il passaggio in cui la Corte rimarca come, "per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo", aspetto che vale a dimostrare come il "requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma Cost., sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa"⁸⁹.

La sentenza n. 32 chiaramente tenta di segnare un'importante cesura rispetto a quanto avvenuto negli ultimi anni, ma non si può che constatare quanto, non solo la posizione che in essa si assume appaia tardiva, pur nella sua nettezza, ma soprattutto è da rilevare che difficilmente essa potrà produrre qualche effetto di sistema se non muteranno altri elementi nel quadro che si è tentato di ricostruire.

Se si allarga lo sguardo sulle dinamiche in atto, rilevanti sia per gli equilibri della forma di governo che dal punto di vista della sistematica delle fonti, e del primato in essa delle fonti governative, la situazione appare complessivamente molto critica. Da questo punto di vista va rilevato poi come, nonostante sia aumentato il numero delle leggi ordinarie approvate negli ultimi mesi del 2012 e ad inizio del 2013, quando cioè era ormai superata la prima fase di attività del governo Monti⁹⁰, rispetto alla parte iniziale della legislatura, durante il primo anno della XVII legislatura tale cifra è tornata a scendere. Nel periodo in questione infatti sono entrate in vigore trentatré leggi, di cui solo quindici non destinate alla conversione di decreti legge, ma comunque tutte volte a dare adempimento ad obblighi governativi (internazionali ed europei o di carattere finanziario). Il dato positivo del periodo finale del 2012 si può forse ascrivere quindi, mentre finiva la spinta propulsiva del pacchetto di misure attuate con decreto legge dal governo Monti, all'avvicinamento della scadenza elettorale delle elezioni politiche che potrebbe aver rivitalizzato temporaneamente ed *in extremis* la vitalità e la produzione legislativa delle Camere.

Il carattere recessivo e quasi desueto dell'utilizzo dello strumento legislativo ordinario per l'attuazione del programma sembra insomma essere ulteriormente confermato dai dati della XVII legislatura, che vede un Parlamento unicamente impegnato dalle iniziative di attuazione degli obblighi internazionali e verso l'Ue, oltre che da quella che appare ormai la sua funzione pressoché primaria, di conversione dei decreti legge⁹¹.

In definitiva l'abuso della decretazione d'urgenza, non fermato nel 1996 né tantomeno nel 2007 o nel 2012, continua ad essere ad un tempo sintomo, ma anche causa, di un malfunzionamento della forma di governo che si manifesta in forme ormai dirompenti in un avvitamento senza fine.

Il decreto legge in questo contesto si palesa come strumento ordinario per rendere manifeste ed imporre alle Camere le scelte di indirizzo politico, un indirizzo esclusivamente governativo, e non più frutto della collaborazione e del dibattito tra le forze politiche di maggioranza che ne sostengono l'operato, mentre il procedimento di conversione è il veicolo in occasione del cui passaggio si scatenano gli appetiti delle forze politiche minori, in una dinamica ricattatoria dalla quale nessuna forza politica riesce ad uscire assolta.

Dalla combinazione di tutti questi fattori emerge e si denuncia agli osservatori in modo ormai palese la funzione meramente ancillare svolta dalle Camere.

⁸⁹ Giungendo a sottolineare poi che "la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione".

⁹⁰ Da settembre 2012 alle elezioni a febbraio 2013 si contano, escludendo le leggi di conversione e quelle di autorizzazione alla ratifica di trattati, ben 29 leggi, a fronte delle 2 del periodo precedente; altro dato rilevante è segnalato da M. LAZE, *cit.*, 1-2, che rileva più leggi di conversione sul totale rispetto al passato – causate dalla crisi e dall'uso dei decreti legge come strumento di attuazione dei principali provvedimenti anticrisi.

⁹¹ Fa eccezione solo la legge istitutiva della Commissione antimafia, adempimento di inizio legislatura che non cambia il senso di quanto detto nel testo, oltre alla legge 7 gennaio 2014, n. 1 di Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

Resta in particolare evidenziata la voluta compressione dei margini di “autonomia”⁹² residui per le Camere nel procedimento di conversione. Emergono allora quasi dei procedimenti legislativi “speciali” con una confusione dei ruoli costituzionalmente definiti in cui “si smarrisce definitivamente ogni assunzione di responsabilità di fronte a un testo approvato a colpi di fiducia”⁹³. In questo quadro, “il fatto che il distorto bipolarismo italiano renda poco realistico, almeno allo stato, un soprassalto di voglia di protagonismo della rappresentanza non deve indurre nella tentazione di scaricare sul giudice costituzionale ciò che è compito - appunto - della rappresentanza”, perché quello che le istituzioni rappresentative stanno vivendo “non è un destino ma una scelta”⁹⁴.

8. I contenuti ordinamentali della decretazione d'urgenza: dalle province al finanziamento dei partiti

Alle peculiarità che caratterizzano stabilmente il procedimento di conversione nella fase considerata, si sommano, come anticipato all'inizio di queste riflessioni, quelle derivanti dal contenuto dei provvedimenti adottati. Mentre non sorprende che alcuni temi, oramai affidati nell'ultima decade alla decretazione d'urgenza, ricorrono anche in questa fase nella messe di provvedimenti approvati (missioni internazionali, proroghe di termini, emergenze ambientali, sicurezza), ciò che va rilevato come peculiare del periodo 2012-2013 è l'approvazione tramite lo strumento *ex art. 77* non solo di misure economiche in funzione anti-crisi, ma di importanti innovazioni ordinamentali, in alcuni casi suscettibili di produrre ripercussioni sull'assetto degli equilibri complessivi della forma di stato e della forma di governo.

Ci si riferisce a due temi particolarmente sensibili, coinvolti da interventi normativi portati avanti con operazioni quanto meno affrettate, come il finanziamento dei partiti e l'abolizione delle province.

Su quest'ultimo terreno, va ricordato come i decreti legge riguardanti l'assetto delle autonomie territoriali e locali si sono ripetuti nella produzione normativa del periodo. I problemi costituzionali sono iniziati ad emergere a partire dall'art. 14 del decreto legge n. 138 del 2011 relativo al numero dei consiglieri regionali, una disposizione che limita la potestà statutaria, anche se la Corte costituzionale ha ritenuto che essa non contrasti con gli artt. 117, 122 e 123 Cost., “in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di uguaglianza criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”⁹⁵.

Come è noto lo stesso decreto legge ha suscitato una notevole attenzione poiché in materia di province incideva sull'assetto degli enti territoriali a Costituzione invariata⁹⁶. Proprio in questo settore, all'art. 23 del decreto legge n. 201 del 2011, sulla riorganizzazione delle province, si è poi sovrapposto l'art. 17 del decreto legge n. 95 del 2012, che avvia processi di soppressione e accorpamento in violazione dell'art. 133 cost. L'art. 23 è stato poi ripristinato dall'art. 17, 10 bis del decreto legge n. 188 del 2012. Come si vede bene, nel susseguirsi dei richiamati provvedimenti, tutti recanti norme di contenuto ordinamentale, sembra essere evidenziata la problematicità dell'utilizzo di uno strumento come il decreto legge, di per sé instabile, per la posizione di discipline che richiedono invece la stabilità delle norme nell'ordinamento, oltre ad una maggiore ponderazione ed approfondimento dei contenuti rispetto a quella che è consentita da procedimenti d'urgenza.

I nodi sono quindi venuti al pettine nella sentenza n. 220 del 2013 con cui il giudice costituzionale ha censurato “la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale”, sottolineando *l'inadeguatezza dello strumento del decreto legge per porre “norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»*“. Analogamente severa la censura del giudice costituzionale nella sentenza n.

⁹² Giacché di sovranità non sembra potersi proprio parlare. Come, del resto, di autonomia, e non di sovranità, dello Stato in materia di politica economica parla G. PITRUZZELLA, cit., 4.

⁹³ G. RIVOSECCI, cit., 246.

⁹⁴ M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, cit., 1163.

⁹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2012, Per S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2013, 2870, la sentenza “incide sulla forma di stato regionale, disarticolandola”, e salva la disciplina posta nel quadro della “legislazione emergenziale del Governo che con più decreti legge, anche in modo contraddittorio tra loro, sta revisionando il sistema territoriale della Repubblica”, 2876.

⁹⁶ Sul punto si veda poi la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, su cui v. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013.

219 del 2013, nella quale si dichiara l'illegittimità di una disposizione del decreto legge n. 174 del 2012⁹⁷, con la quale si arriva ad "attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi", dato che induce la Corte a segnalare che "Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost."⁹⁸

Nonostante l'intervento del giudice costituzionale, la fretta del legislatore nell'affrontare temi complessi, intervenendo con provvedimenti d'urgenza su temi che toccano gli snodi più significativi dell'ordinamento non si è spenta neppure nella XVII legislatura, quando il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa in materia di finanziamento dei partiti, dopo l'approvazione della Camera, e mentre era sottoposto all'esame della commissione affari costituzionali in sede referente al Senato, è inopinatamente confluito nel testo del decreto legge n. 149 del 2013 (recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore)⁹⁹. All'anomalia dell'utilizzo di un provvedimento d'urgenza per la disciplina di un ambito così delicato, come quello che ricollega la disciplina statutaria e la democrazia interna dei partiti alla loro possibilità di accedere alle fonti di finanziamento, escludendo peraltro l'accesso al "2xmille" dei partiti di più ridotte dimensioni,¹⁰⁰ prescindendo dall'indicazione data dai contribuenti, si è sommata l'anomalia procedurale, per la quale l'esame è proseguito senza soluzione di continuità sul disegno di conversione in legge, ottenendo così il Governo di evitare che il Senato svolgesse un esame approfondito del testo, quale si era invece potuto svolgere alla Camera, dove il disegno di legge aveva inizialmente seguito la via ordinaria. Oltre all'anomala asimmetria in sé del procedimento legislativo, forse anticipatrice di future riforme, l'attinenza del testo normativo alla disciplina della materia costituzionale, di cui all'art. 72 ultimo comma, trattando la disciplina dell'attuazione all'art. 49, con lo stabilire disposizioni che rischiano di escludere da un paritario concorso alla "determinazione della politica nazionale" tutte le forze politiche non munite dei requisiti posti nell'art. 10 del decreto¹⁰¹, avrebbe forse suggerito una maggiore attenzione nel momento in cui si pongono norme ordinamentali di tale rilievo. Anche in questo caso la violazione dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 pare palese.

In relazione ai contenuti "anomali" della decretazione d'urgenza del periodo, ritornando indietro alle misure approvate nel corso della XVI legislatura, merita poi di essere ricordato il vero e proprio *monstrum*, almeno per chi ancora attribuisca un senso alla rigidità costituzionale, di una disposizione contenuta in un decreto legge che anticipa l'approvazione della riforma, poi abbandonata, dell'art. 41. Ci si riferisce stavolta all'art. 3, contenuto nel già richiamato decreto legge n. 138 del 2011, secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge". A tale norma si è riagganciato il decreto legge n. 201 del 2011, ed entrambi tornano nella recente sentenza n. 65 del 2013 della Corte costituzionale riguardante la legittimità di una legge della regione veneto sull'orario degli esercizi commerciali. In questa pronuncia la disposizione richiamata sembra, singolarmente, fungere quasi

⁹⁷ La questione promossa dalla Regione Sardegna riguardava l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, recante Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

⁹⁸ È il punto 16.5 della motivazione della sentenza n. 219, dove si specifica anche che "la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era (...) raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome".

⁹⁹ Riflessioni sulla vicenda in M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

¹⁰⁰ Si veda l'art. 10, comma 2, lett. a, come modificato in sede di conversione, per escludere dall'erogazione del "2x1000" le forze politiche che, pur avendo eletto parlamentari non superino la soglia necessaria alla creazione di una "singola componente interna al gruppo misto".

¹⁰¹ Come rileva M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza*, cit., 6. Il punto è sottolineato nelle audizioni svolte in I Commissione alla Camera nella seduta del 26 giugno 2013 F. SORRENTINO, 15ss. che sottolinea il rischio che la disciplina ponga in essere una differenziazione di tipo censitario tra i partiti. Del resto paiono significative le parole pronunciate nel corso della stessa audizione dal prof. M. PROSPERO, "Ho trovato nel disegno di legge del Governo una ispirazione di tipo occasionalistico", riferendosi poi all'*anomalia* del sistema politico italiano, ed aggiungendo che "il rapporto tra politica ed economia, che è un elemento di debolezza della forma partitica in Italia, non viene in alcun modo sciolto con questo disegno di legge", 13.

da parametro costituzionale, operandosi così una sorta di ribaltamento della gerarchia delle fonti, o quanto meno un aggiramento della rigidità costituzionale.

Come si è visto, non è solo sul terreno della disciplina delle autonomie che si è assistito ad una certa eccessiva disinvoltura del legislatore nell'impiego dello strumento di cui all'art. 77. Vi sono stati infatti accorpamenti di più decreti in un'unica legge di conversione, suscettibili di produrre una totale incertezza circa gli effetti di caducazione del decreto formalmente non convertito. Problemi che sono stati da più parti censurati, lamentando come già si ricordava, la struttura e formulazione dei testi che rendono sempre disagiata 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 operare¹⁰².

Nel quadro di questo vero e proprio florilegio non può mancare almeno un riferimento alla disposizione del decreto cosiddetto "Salva Italia" (n. 201 del 2011) con cui si autorizza a ratificare un Trattato e si pongono altresì termini entro cui adottare un altro decreto legge¹⁰³. Analoghe "brutture" da un punto di vista costituzionalistico si rinvengono nel decreto "Cresci Italia" (n. 1 del 2012) in cui, all'art. 17, comma 2, si è invece ampliato l'oggetto di una delega legislativa, oltre a prevedere l'entrata in vigore differita di alcune sue disposizioni.

Riguardo all'attuazione regolamentare si possono ricordare episodi di delegificazioni autorizzate tramite decreto legge a vantaggio di atti non regolamentari (fenomeno che si era già verificato nel periodo 2008-2011)¹⁰⁴, con un ulteriore indebolimento del ruolo che può essere esercitato dalla legge e dalla sua funzione ordinante, mentre nel decreto "Semplifica Italia" si riescono a contare ben sette casi di delegificazione in violazione del modello procedimentale, disposte con provvedimento d'urgenza¹⁰⁵.

Ancora con riferimento al rapporto con la normazione secondaria, va rilevato come nella decretazione del periodo si segnalino molto frequentemente decreti legge che rinviando ad atti non regolamentari, con la conseguente difficoltà di far valere i controlli legati al regime giuridico formale dell'atto, la possibile violazione di competenze regionali e quelli che appaiono come inevitabili problemi di conoscibilità della disciplina di intere materie. La Corte dei conti¹⁰⁶ ha censurato il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti. Come si ricordava in apertura, con riferimento ai decreti adottati dal Governo Monti, è stato possibile calcolare che da soli i tre decreti principali hanno rinvio ad una mole di quattrocento provvedimenti attuativi secondari, di cui larga parte ancora da adottare.

Ancora in relazione all'uso delle fonti secondarie, merita poi segnalazione quanto rilevato ancora una volta dal giudice contabile, che segnala un tema rilevante anche da un punto di vista costituzionale, ovvero quello per cui si demanda più volte nella XVII legislatura "a disposizioni subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto concerne sia l'individuazione degli oneri, sia il reperimento delle occorrenti fonti di copertura. Si registrano poi casi di rinvio all'azione amministrativa a proposito della specificazione dell'obbligazione tributaria"¹⁰⁷. Naturalmente, trattandosi in larga parte di provvedimenti "anti-crisi", adottati per di più nella nuova era del pareggio di bilancio, si vede bene come le carenze in termini di copertura, o la scelta di affidare le determinazioni relative alle fonti subprimarie non possa che essere valutata criticamente.

9. Considerazioni conclusive

Costruire qualche considerazione conclusiva da proporre in relazione al quadro che si è tentato di articolare non è facile. La desolante deriva del sistema politico italiano del resto destava preoccupazioni vive

¹⁰² 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*, 4.

¹⁰³ Art. 7 comma 1.

¹⁰⁴ Ad esempio ancora nel decreto "Salva Italia" n. 201 del 2011, all'art. 22 comma 2 o nell'art. 24, comma 18.

¹⁰⁵ Rispetto a tutti questi fenomeni v. i riferimenti sono in M. FRANCAVIGLIA, cit. 15.

¹⁰⁶ Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia*, cit., 4.

¹⁰⁷ E ciò "in riferimento tanto alle imposte indirette (ad es. coperture mediante aumento delle accise) che a quelle dirette (è il caso ad esempio della legge di stabilità in riferimento alla riduzione delle detrazioni e delle deduzioni). Si registrano poi casi di delegificazione del controllo dell'onere, come per quanto previsto dal decreto-legge n. 91 dell'8 agosto 2013". Così Corte dei conti, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*. Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013, Sezioni riunite, delibera n. 1 del 18 febbraio 2014, 12.

nelle riflessioni dei costituzionalisti italiani già da lungo tempo, da molto prima cioè che le ultime vicende aggravassero ulteriormente la situazione, costringendo ad una diagnosi quasi disperata¹⁰⁸.

Nonostante la prospettazione ormai quasi unanime circa la necessità di un adeguamento dell'architettura della forma di governo alle trasformazioni che hanno investito il sistema politico soprattutto a partire dal 1993 (come se per guarire un paziente agonizzante si ristrutturassero le stanze e gli arredi della casa in cui vive),¹⁰⁹ la modifica del disegno costituzionale del parlamentarismo viene rinviata all'infinito, mentre si fanno sostenitrici dello scioglimento della questione delle riforme istituzionali in Italia persino le istituzioni finanziarie internazionali¹¹⁰.

A fronte degli squilibri che si manifestano nel funzionamento della forma di governo, si finisce inevitabilmente con l'attendere che le istituzioni di garanzia, e tra esse la Corte costituzionale, possano tentare di porre un argine agli abusi che, come si è visto, almeno in materia di decretazione di urgenza, potrebbero essere oramai segnalati come regola e non più come eccezione. Per questo, all'indomani della sentenza n. 22 del 2012, mentre veniva giustamente ricordata la lungimiranza del giudice costituzionale nel capire, con le sentenze sul decreto legge del 1995 e del 1996, "che i nuovi equilibri instaurati nel 1993 erano destinati a riattivare la prescrittività di disposizioni costituzionali sino ad allora rimesse alla custodia dei soggetti politici", ci si augurava che essa riprendesse il filo di quella giurisprudenza, come pareva preannunciare la sentenza n. 22¹¹¹. Come già ricordato tuttavia, le posizioni assunte in quella pronuncia sono poi state contraddette o quanto meno indebolite dallo stesso giudice costituzionale, ed è presto per valutare l'impatto che potrà produrre la più netta censura contenuta in una decisione di poco successiva¹¹².

Questa giurisprudenza, come la prassi sopra ricordata della Presidenza della Repubblica in relazione alla decretazione d'urgenza non lasciano spazio ad analisi ottimistiche. Invero, tali fenomeni inducono a ritenere che, oltre a non arginare i problemi derivanti dalla forte spinta in atto nel senso della trasformazione tacita della forma di governo parlamentare, un uso delle funzioni di garanzia non sufficientemente fermo serva solo ad evidenziare la debolezza delle garanzie costituzionali stesse di fronte al protrarsi ed al combinarsi tra loro delle prassi abusive.

I problemi esaminati, allora, non si possono più liquidare solo come sintomi del cattivo funzionamento della forma di governo, ma oramai manifestano l'avvenuta strutturazione dell'equilibrio della stessa intorno ad assetti diversi da quelli prefigurati dai costituenti.

In questo contesto, pur tenendo conto dell'improprio *surplus* di responsabilità che grava sulla Corte costituzionale in ragione della debolezza con cui il legislatore parlamentare esercita il proprio ruolo, non pare poter rimanere esente da critiche anche lo stesso operato del giudice costituzionale. Del resto da più parti e già prima di questa fase è stato rilevato come "il sindacato di legittimità costituzionale sul procedimento legislativo e sugli atti normativi del Governo è stato finora esercitato in forme complessivamente insoddisfacenti"¹¹³. Sono peraltro da segnalare alcuni orientamenti nei quali il giudice costituzionale ha addirittura anticipato "il corso degli eventi", o comunque ha tradito un certo irrigidimento del parametro legato alla temperie del-

¹⁰⁸ Sono passati già 14 anni dalla lucida analisi di F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, in particolare 176 ss. che sottolineava come "un'attenta sistemazione costituzionale del potere deve essere l'obiettivo principale di un sano intento riformatore, evitando cioè di lasciare sullo sfondo e al di fuori del contesto normativizzato le reali forze attive della politica concretamente intesa", 184.

¹⁰⁹ Del resto la lettura prospettata nel testo non pare incompatibile con la ricostruzione di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. – Annali III* (2010), Milano 2011, 593, secondo cui le vicende del sistema politico e delle trasformazioni tacite che, investendolo, influiscono sulla forma di governo dall'esterno, atterrebbero al suo funzionamento e non invece alla struttura.

¹¹⁰ Anche quelle private, come dimostra il Rapporto J. P. MORGAN, *The Euro area adjustment: about halfway there*, del 28 maggio 2013, in cui si sottolinea come "The constitutions and political settlements in the southern periphery, put in place in the aftermath of the fall of fascism, have a number of features which appear to be unsuited to further integration in the region", 2, "as the crisis has evolved, it has become apparent that there are deep seated political problems in the periphery, which, in our view, need to change if EMU is going to function properly in the long run. The political systems in the periphery were established in the aftermath of dictatorship, and were defined by that experience. Constitutions tend to show a strong socialist influence, reflecting the political strength that left wing parties gained after the defeat of fascism. Political systems around the periphery typically display several of the following features: weak executives; weak central states relative to regions; constitutional protection of labor rights; consensus building systems which foster political clientalism; and the right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo. The shortcomings of this political legacy have been revealed by the crisis."...

¹¹¹ M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit., 5; cfr. però con N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 109 secondo cui l'avvento delle leggi elettorali prevalente maggioritarie non sembra aver spinto più di tanto la Corte costituzionale nella direzione "di una valorizzazione delle regole procedurali poste dalla carta fondamentale, rafforzando le garanzie in Parlamento e fuori dal Parlamento".

¹¹² Ci si riferisce alla sentenza n. 237 del 2013 su cui v. *supra*, alla nt. 85, e alla sentenza n. 32 del 2014

¹¹³ Così N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri - quaderno 2010*, 108.

la crisi¹¹⁴, con pronunciamenti significativi in materia economica¹¹⁵ e di liberalizzazioni¹¹⁶. Questi orientamenti rappresentano l'ultimo tassello ideale, l'ultimo stadio della degenerazione complessiva della lettura, che si è tentato di tratteggiare, che gli organi costituzionale di vertice danno del dettato costituzionale, in cui si assiste, tra l'altro, alla sostanziale rilettura tramite decreto legge di una disposizione recante principi cardine della Costituzione quale l'art. 41, operazione che avviene con il sostanziale tacito avallo degli organi di garanzia costituzionale¹¹⁷.

Se questi dati sono reali, dall'indebolimento delle funzioni di garanzia, all'abuso della normazione governativa, alla distorsione del rapporto tra Camere e Governo, siamo di fronte ad una situazione fortemente critica.

Non ci si trova semplicemente di fronte alla "tendenza di ogni crisi economica a portare con se il tentativo di introdurre modelli deliberativi sostitutivi del compromesso parlamentare"¹¹⁸. I processi cui si assiste coinvolgono molti altri fattori, e tra essi non ultime sono le ripercussioni di una lunga fase di involuzione e degenerazione della forma partito, che ha contribuito a favorire l'anomalia, di cui si è parlato, di contenuti della decretazione determinati al di fuori del circuito tra Governo e Camere.

Un simile fenomeno può essere forse in parte spiegato anche con le accresciute responsabilità del Governo nei rapporti con l'Ue nell'ultimo quindicennio, così come nello snodo dei rapporti tra lo Stato e le Regioni dopo la riforma del 2001. Una tendenza simile a quella che ha portato al potenziamento del ruolo del Governo a seguito dalle modifiche in senso maggioritario dei sistemi elettorali, unitamente alle modifiche dei regolamenti parlamentari che ne potenziano il ruolo nel procedimento legislativo. Nonostante questi fattori, come è noto, si continua paradossalmente ad immaginare una riforma costituzionale della forma di governo che rafforzi i poteri del Governo, anziché ricostruire un ruolo per le Camere nei mutati equilibri.

Dinanzi all'aggravarsi delle problematiche questioni descritte è la stessa forma di stato che viene ad essere investita¹¹⁹. Da un lato, ciò si verifica in ragione della perdita di sovranità, che a tratti si fa via via più evidente, e che deriva dal fenomeno di una politica economica non più sovranamente decisa a livello nazionale, ma etero-diretta (e non solo coordinata), pur in mancanza di una chiara attribuzione di competenza e

¹¹⁴ M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale, in Il diritto costituzionale alla prova della crisi ...*, cit., 389, come avvenuto ad esempio nelle sentenze nn. 70 e 115 del 2012, nelle quali si è spinto a dare una lettura o rilettura dell'art. 81 ispirata al principio del pareggio di bilancio in relazione a due leggi, della regione Campania e del Friuli Venezia Giulia, prima ancora che il principio fosse introdotto con revisione costituzionale nel mese di aprile 2012. Sul punto v. A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.* in *Giur. cost.*, 1685; v. anche G. RIVISECCHI, *Il parlamento*, cit., 232.

¹¹⁵ La sentenza n. 200 del 2012, in relazione al già richiamato art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito in legge n. 148 del 2011), secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. La richiamata sentenza sembra sancire infatti l'esistenza di un "principio di liberalizzazione" posto sulla base del richiamato art. 3, la cui lettura non viene in alcun modo temperata dal giudice costituzionale con quella dell'art. 41, nella versione tutt'ora vigente, essendo stata abbandonata la proposta di revisione presentata nella XVI legislatura. Si sofferma sul tema v. F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, cit., 134-135. Nella sentenza si censurano poi le delegificazioni fatte sempre con decreto legge a danno delle competenze regionali, mostrando quindi un giudice costituzionale che in alcuni casi pare più attento quando opera come giudice delle competenze che dei diritti.

¹¹⁶ Nel filone, almeno un richiamo merita la sentenza n. 299 del 2012 in materia di orari degli esercizi commerciali, nella quale si evidenzia un utilizzo ancor più invasivo della competenza trasversale statale in materia di concorrenza. Sul punto V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Giur. Cost.*, 2012, 4700, ricorda che diversamente da quanto affermato nella sentenza n. 299, la sentenza 200 aveva affermato che la liberalizzazione va "intesa come razionalizzazione della regolazione" mentre quella che viene operata è una deregolamentazione.

¹¹⁷ Rilevante, ai fini di una lettura critica del ruolo esercitato dal giudice costituzionale nei processi che si stanno esaminando, è un'ultima più recente decisione della Corte costituzionale, la già richiamata sentenza n. 65 del 2013. In essa, richiamando lo stesso art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, la Corte pare usare come parametro di giudizio non tanto l'art. 41 Cost., quanto il suddetto articolo 3 del decreto legge, come richiamato da una norma del decreto legge n. 201 del 2011 con cui si poneva il termine per l'adeguamento da parte di Comuni, Province, Regioni e Stato, dei rispettivi ordinamenti al principio di cui sopra. Come nella sent. 200 del 2012, anche in questo caso la corte non sembra dare una risposta condivisibile di fronte ad una lettura dell'art. 41 fortemente sbilanciata a favore dell'iniziativa economica privata. Sulla giurisprudenza costituzionale sull'art. 41 e sulle proposte di modifica dello stesso F. ANGELINI, cit., 132 ss. Un decreto legge insomma che può essere considerato "di rottura", anche non considerando il dato, pur rilevante, per cui con esso (art. 4, poi modificato dal decreto legge n. 1 del 2012) si reintroduceva la norma sull'acqua pubblica formalmente abrogata dal referendum di qualche mese addietro (intitolando l'art. 4 peraltro come adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea)La disposizione fu poi dichiarata incostituzionale con sentenza n. 199 del 2012.

¹¹⁸ Cfr. G. RIVISECCHI, *Il Parlamento*, cit., 224.

¹¹⁹ Come dimostra diffusamente M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.

procedure democratiche e controllabili all'interno dell'Ue¹²⁰. Da un secondo punto di vista, sembra coinvolgere chiaramente l'assetto della forma di Stato, intesa come distribuzione del potere sul territorio, anche la normazione governativa ricordata che incide sui rapporti tra Stato ed enti territoriali, ma soprattutto sulla qualità del rapporto tra stato e cittadini in relazione alla garanzia dei diritti sociali¹²¹.

Si denuncia oramai diffusamente in ambito europeo, come di fronte alla crisi si sia prodotto "il presoché totale depotenziamento dei Parlamenti nazionali, chiamati il più delle volte ad una funzione meramente ratificatoria di decisioni assunte altrove", mentre "si è toccato con mano il grado di incidenza sul ruolo delle assemblee elettive dell'appartenenza al sistema dell'Unione, così come oggi configurato"¹²².

Risposte a tutti i complessi problemi ricordati non se ne intravedono all'orizzonte. Gli slogan della politica e le facili vie d'uscita indicate da qualche leader del resto non possono bastare di fronte ad un passaggio d'epoca così drammatico per il continente europeo. La strada da percorrere resta allora la stessa che già in passato la migliore dottrina costituzionalistica ha sovente indicato: rivitalizzare i processi democratici, rianimando la stanca elaborazione interna ed il ricambio dei gruppi dirigenti dei partiti, unici possibili protagonisti di una rigenerazione delle democrazie rappresentative; immaginare strumenti e procedure che rendano effettiva la possibilità dei Governi di svolgere gli accresciuti compiti, senza dover abusare dei poteri sin qui previsti, e rimanendo legati al rispetto delle regole della responsabilità politica; ritornare insomma all'aderenza alle forme e procedure della democrazia rappresentativa che sole possono consentire ad un sistema politico di tornare a progettare il futuro senza subire passivamente i processi e le decisioni assunte altrove. Anche perché il miraggio della grande riforma, attesa e preparata da più di vent'anni di esperienze di commissioni bicamerali, e nel biennio considerato, dai comitati di saggi, incidendo sulla struttura della forma di governo costituirebbe una soluzione forse per alcuni aspetti necessaria, ma non necessariamente sufficiente alla soluzione della crisi di sistema italiana.

¹²⁰ Sulle diverse questioni coinvolte dal tema dell'anomalia delle misure adottate dall'UE in relazione alla crisi, sia consentito rinviare per brevità, data la complessità del tema, al mio, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 20 gennaio 2014.

¹²¹ La mente va in questo senso alla diminuzione dello standard di garanzia dei diritti sociali dovuti al perdurare della scelta di austerità, affrontata prevalentemente, a partire dal decreto legge n. 180 del 2008 con i tagli lineari. In argomento da ultimo v. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità dei diritti sociali, relazione al convegno I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it.

¹²² P. CARETTI, *Introduzione*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce 14-15 settembre 2012, *Giornate italo ispano brasiliane di Diritto costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, 6 che rileva poi "una forte spinta alla valorizzazione del ruolo non tanto (o soltanto) degli esecutivi nazionali, quanto dei Capi di Governo o Presidenti del Consiglio (in questo momento pochi dubbi possono esserci sul fatto che siano loro, personalmente, i veri protagonisti sulla scena europea)".