

L'USO DEL DECRETO-LEGGE NELLA XVII LEGISLATURA

Sommario: 1. Obiettivo dell'articolo e modalità seguite. – 2. Analisi dei dati normativi. – 3. Come è utilizzato oggi il decreto-legge. – 3.1. Decreti sempre più ampi. – 3.2. Eterogeneità dei temi trattati. – 3.3. Problematiche nell'attività dell'esecutivo. – 3.4. Utilizzo della questione di fiducia. – 4. Decreto-legge come un disegno di legge con procedura privilegiata. – 5. Sintomo di un cambiamento nella forma di governo sostanziale? – 6. Quali possibili prospettive?

1. Obiettivo dell'articolo e modalità seguite.

Il tema della decretazione d'urgenza è senza dubbio tra i più frequentati dalla dottrina gius-pubblicistica. Studiarne l'andamento da un punto di vista strettamente legato ai dati sulla produzione normativa potrebbe, tuttavia, consentire di giungere a formulare qualche ipotesi con riferimento all'evoluzione del suo utilizzo.

In questo scritto si cercherà, dunque, di esaminare il ricorso al decreto-legge nella XVII legislatura, tanto dal punto di vista del suo utilizzo quantitativo (in rapporto alle altre fonti normative di rango primario), quanto da quello qualitativo, con riferimento ai temi trattati ed alle procedure seguite. Riuscire ad individuare i punti di continuità e quelli che differiscono dall'esperienza delle legislature precedenti potrebbe consentire di inquadrare le tendenze in atto e, quindi, l'evoluzione del concreto utilizzo dell'istituto, mettendo talvolta in discussione alcuni luoghi comuni che ricorrono nella pubblicistica.

Il fine perseguito è quello di poter comprendere il ruolo che questo strumento ha assunto nel panorama delle fonti normative, mettendo in luce le ragioni del fenomeno e le criticità emergenti.

Le considerazioni che seguiranno saranno costantemente legate alle statistiche e ai dati sulla produzione normativa. Attraverso il puntuale riferimento ad elementi fattuali o statistici si proverà a fornire considerazioni in merito all'evoluzione delle fonti normative ed alla loro incidenza nell'ordinamento per quanto possibile scevre da opinioni preesistenti sui fenomeni analizzati.

* Dottore in Giurisprudenza nell'Università di Milano Bicocca.

Ciò non intende significare che l'elemento quantitativo, ossia il dato statistico, sia sufficiente per giungere a delle conclusioni in merito all'evoluzione del ricorso al decreto-legge; una tale affermazione si presterebbe a critiche per almeno due ordini di fattori. La prima è che l'elaborazione dei dati comporta una loro interpretazione, e questa per sua natura racchiude elementi di soggettività: se i dati possono essere oggettivi, non si può dire altrettanto delle loro interpretazioni. La seconda riguarda il fatto che all'elemento quantitativo, fornito dalle statistiche, va necessariamente affiancato quello qualitativo, ugualmente se non più rilevante¹.

Il dato statistico, quindi, non può essere considerato condizione sufficiente², ma è condizione necessaria per dipingere un quadro completo dell'uso del decreto-legge e per provare a giungere a qualche conclusione con riferimento all'evoluzione dello strumento in parola.

2. Analisi dei dati normativi.

Il primo dato rilevante riguarda l'incidenza della decretazione d'urgenza nell'ambito della produzione normativa generale.

Questo elemento è stato a lungo sottoposto all'attenzione della dottrina gius-pubblicistica, in quanto a partire dalla VI e fino alla fine della XII legislatura si è assistito ad un continuo ed inarrestabile aumento della decretazione d'urgenza, utilizzata spesso con finalità e modalità non del tutto coerenti con quelle previste dalla Costituzione³. Il decreto-legge aveva assunto il ruolo di fonte normativa privilegiata, utilizzata per tutti gli ambiti di competenza della legge ordinaria e con tale frequenza da superarla per numero di atti adottati. Molte voci dottrinali si sono espresse contro "l'utilizzo del tutto sconsiderato"⁴ dell'istituto da parte degli esecutivi.

¹ Si pensi alla diversa importanza che può assumere un voto di fiducia con riferimento alla norma cui si riferisce, al rilievo di un decreto legislativo in base all'ambito della delega e alla sua realizzazione, o ancora alla portata innovativa di un decreto-legge a seconda che si tratti di un intervento legislativo puntuale o di una vera e propria riforma normativa.

² V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, Il Filangieri, quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, p. 184.

³ "E' evidente la distanza dall'impianto costituzionale, sia per la frequenza nel ricorso al decreto-legge sia per l'eterogeneità dei contenuti", C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo, tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e XIII legislatura*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il parlamento nella transizione, Quaderni della rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 190-191.

⁴ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 3. Tra le moltissime riflessioni dottrinali che hanno fatto riferimento all'abuso dello strumento in esame, cfr. F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 29; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 8 ss.; L. PALADIN, *Atti legislativi del governo e rapporti tra i poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pp. 7 ss.; G. COLAVITTI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo*, in *Diritto e Società*, 1999, pp. 317 ss.; C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo, tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e XIII legislatura*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *cit.*, pp. 184 ss.; A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, vol. I, Padova, Cedam, 1997, p. 279; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, n. 1, p. 12-13; V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *cit.*, pp. 191-192; G. SAVINI, *L'attività legislativa tra governo e parlamento: continuità ed innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, Cedam, 2014, pp. 5-6;

Il fenomeno più allarmante in assoluto riguardava il meccanismo della cd. 'reiterazione' dei decreti⁵, in uso fino all'intervento del giudice costituzionale, che con la celebre sentenza n. 360 del 1996 vi ha posto fine.

L'effetto più immediatamente misurabile della sentenza è stato la drastica riduzione dei decreti-legge approvati, che sono scesi da quasi uno al giorno a poco più di 3 al mese. Successivamente, dalla XV legislatura in poi, la produzione normativa per decreto si è stabilizzata, attestandosi intorno ai 2 decreti al mese e rappresentando circa il 15% della produzione normativa totale⁶.

La XVII legislatura presenta una leggera flessione nell'utilizzo della decretazione d'urgenza, seppur sostanzialmente in linea con i dati delle precedenti: a fronte di una media del 14,95% (dato aggregato delle legislature XIV-XVI), nella XVII il decreto-legge ha inciso per il 12,92% sulla produzione normativa primaria.

A questo fenomeno si accompagna una crescita del decreto legislativo, che supera il terzo dei provvedimenti totali.

Legislatura	XIV	XV	XVI	XVII
Atti normativi	1323	340	820	774
%	100%	100%	100%	100%

⁵ Tale prassi ha causato criticità rilevanti dal punto di vista della certezza delle norme, in quanto, in diversi ambiti, risultava difficoltoso individuare quale fosse la normativa effettivamente vigente in quel momento, ma soprattutto se essa potesse esserlo ancora al termine del procedimento di conversione.

La criticità più rilevante riguardava, tuttavia, la violazione della potestà legislativa del Parlamento, impossibilitato ad intervenire sui decreti-legge in sede di conversione, dato che essi venivano lasciati decadere per essere poi reiterati. Utilizzando tale espediente il Governo ha potuto, sostanzialmente, attribuirsi il potere di legiferare attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza senza rispettare i vincoli sanciti dal secondo comma dell'art. 77 Cost., ed ha al tempo stesso aggirato gli effetti della decadenza del decreto non convertito entro il termine previsto. Il risultato di questo processo si è risolto nell'aumento considerevole della potestà legislativa del Governo, a discapito del Parlamento nel suo insieme, ed in particolare delle opposizioni, totalmente estromesse dall'intero procedimento. Considerazioni critiche sull'utilizzo della decretazione d'urgenza finalizzato al rafforzamento del ruolo dell'esecutivo nell'ordinamento in: F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit.; R. MOTTA, *L'attività legislativa dei governi (1948-1983)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 15, n.2, pp. 255-292; "probabilmente in nessun'altra democrazia consolidata l'uso dei decreti-legge da parte del Governo è pari a quello realizzatosi in Italia" A. KREPPPEL, V. DELLA SALA, *Dancing without a Lead: Legislative Decrees in Italy*, in J.M. CAREY, M.S. SHUGART, (a cura di), *Executive Decree Authority*, New York, Cambridge University Press, 1998, pp. 175-196, spec. p. 175; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 69.

⁶ Si è quindi evidenziato come vi sia una quota fisiologica di decretazione d'urgenza, che accomuna legislature diverse e governi differenti sia dal punto di vista dell'appartenenza politica che da quello dell'entità della maggioranza. Andrea Simoncini parla di "Tasso strutturale": A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, cit., p. 308. Sullo stesso tema F. MUSELLA, *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012, p. 77; A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia. Linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di) *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 32; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 40 ss.; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 209; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., p. 14.

Leggi ordinarie	686	112	391	379
%	51,85%	32,94%	47,68%	48,97%
Decreti legislativi	288	114	230	260
%	21,77%	33,53%	28,05%	33,59%
Decreti-legge	216	48	118	100
%	16,33%	14,12%	14,39%	12,92%
R. delegificazione	133	66	81	35
%	10,05%	19,41%	9,88%	4,52%

Rielaborazione di dati contenuti in: *Rapporto 2005 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 293 ss.; *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 343 ss.; *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 464 ss.; *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 334 ss.; *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, 2017, pp. 3 ss.

La fase della conversione in legge dei decreti approvati dal Governo rappresenta il momento più delicato dell'intero iter considerato, tanto dal punto di vista procedurale, quanto per i risvolti politici che ne derivano. La quantità di decreti che vengono convertiti in legge e l'entità degli emendamenti presentati ed approvati dalle Camere sono un importante indicatore dei rapporti intercorrenti tra il Governo, la maggioranza e l'opposizione, e consentono di individuare elementi preziosi per comprendere la funzione che il decreto-legge svolge nel sistema delle fonti. Nel corso delle ultime legislature la percentuale di decreti-legge convertiti si è mantenuta assai elevata, intorno al 90% del totale⁷. La XVII legislatura mostra una contrazione di questo elemento, in quanto i decreti convertiti sono stati 83 su 100 presentati. Ciò potrebbe suggerire l'esistenza di una maggioranza meno coesa sulle posizioni degli esecutivi rispetto alle prece-

⁷ Si segnala l'eccezione della XV legislatura, in cui l'entità dei decreti non convertiti è stata assai superiore alla media. Le ragioni di questo fenomeno vanno ricercate nella debolezza dell'esecutivo, sostenuto da una maggioranza estremamente risicata, che ha portato allo scioglimento delle Camere dopo soli due anni dalle elezioni.

denti legislature, aumentando il rischio di una mancata conversione dei decreti-legge. Va tuttavia sottolineato come quasi sempre il contenuto dei decreti respinti o decaduti sia stato ripreso da successive norme di legge, togliendo almeno in parte fondatezza a tale argomentazione⁸.

La trasposizione in legge ordinaria dei contenuti dei decreti-legge respinti o decaduti può, tuttavia, essere sintomatica della crescente interscambiabilità tra questi ed i disegni di legge di iniziativa governativa.

Legislatura	XIV	XV	XVI	XVII
Decreti-legge	216	48	118	100
%	100%	100%	100%	100%
D. L. convertiti	200	32	106	83
%	92,59%	66,67%	89,83%	83,00%
D. L. respinti o decaduti	16	16	12	17
%	7,41%	33,33%	10,17%	17,00%

Rielaborazione di dati contenuti in: *Rapporto 2005 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati*, pp. 324 ss.; *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati*, pp. 374 ss.; *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati*, pp. 482 ss.; *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati*, pp. 346 ss.; *Appunti*

⁸ Il contenuto dei decreti-legge decaduti è stato sistematicamente inserito all'interno delle leggi di conversione di altri decreti o in leggi ordinarie. Con riferimento alla XVII legislatura: il contenuto del decreto-legge 24 giugno 2013, n. 72, è stato inserito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69; il contenuto del decreto-legge 9 giugno 2014, n. 88, è stato inserito nella legge 23 giugno 2014, n. 89, di conversione del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66; il contenuto del decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100, è stato inserito nella legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91; il contenuto dei decreti-legge 11 novembre 2014, n. 165, 11 novembre 2014, n. 168 e 16 dicembre 2014, n. 185, è stato inserito nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 (la 'legge di stabilità' del 2015); il contenuto del decreto-legge 1 luglio 2015, n. 85, e 4 luglio 2015, n. 92, è stato inserito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, di conversione del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78; il contenuto del decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 e del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, è stato inserito nella legge 28 dicembre 2015, n. 208 (la 'legge di stabilità' del 2016); il contenuto del decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205, è stato inserito, in parte, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, di conversione del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189; il contenuto del decreto-legge 27 marzo 2017, n. 36, è stato inserito nella legge 7 aprile 2017, n. 45, di conversione del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8; il contenuto dei decreti-legge 29 aprile 2017, n. 54 e 2 maggio 2017, n. 55 è stato inserito nella legge 21 giugno 2017, n. 96, di conversione del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, che li ha contestualmente abrogati.

del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, pp. 8-9.

Tra i dati relativi alla fase di conversione dei decreti-legge, quello riguardante la frequenza l'entità delle modifiche assembleari al testo di riferimento ha un ruolo di primaria importanza. Innanzitutto, consente di mettere in dubbio la tesi secondo cui l'esecutivo, attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza in ambiti importanti e con decreti ampi, sia in grado di aggirare la discussione parlamentare e riesca ad imporre acriticamente alle Camere il proprio indirizzo politico.

L'entità dei decreti convertiti con modifiche parlamentari è sempre stata estremamente elevata, intorno al 90% del totale, ma nella XVII legislatura il fenomeno è cresciuto ulteriormente, arrivando ad interessare oltre il 96% dei decreti convertiti. Solamente in 3 casi, nel corso della legislatura, un decreto-legge è stato convertito senza modifiche.

Legislatura	XIV	XV	XVI	XVII
D. L. convertiti	200	32	106	83
Convertiti con modifiche	180	28	96	80
%	90,00%	87,50%	90,57%	96,39%
Convertiti senza modifiche	20	4	10	3
%	10,00%	12,50%	9,43%	3,61%
Una sola lettura per Camera	146	27	86	73
%	81,11%	96,43%	89,58%	87,95%

Rielaborazione di dati contenuti in: *Rapporto 2005 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, pp. 326-327; Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, pp. 375-378; Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, p. 482; Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, p. 346; Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, p.8.*

A fronte dei dati riportati, dunque, è possibile affermare che il caso di conversione senza modifiche di un decreto sia ormai un'eventualità del tutto residuale.

Assume grande valore, dunque, l'analisi degli interventi emendativi in sede di conversione, sia dal punto di vista dell'aumento dimensionale del provvedimento, sia da quello dell'introduzione di argomenti nuovi e diversi nel testo di legge. I temi delle dimensioni e dell'eterogeneità delle leggi di conversione rivestono, infatti, un ruolo di primo piano nello studio della decretazione d'urgenza.

Risulta parimenti importante indagare il comportamento dell'esecutivo, così da comprendere, in primo luogo, quali siano gli ambiti normativi sui quali si interviene con maggiore frequenza mediante lo strumento in esame, ed in secondo quale sia il legame con il ricorso alla questione di fiducia.

Sono inoltre particolarmente interessanti, dal punto di vista del concreto funzionamento della forma di governo, i dati relativi al numero di letture per Camera. Essi indicano che, nell'ampia maggioranza dei casi, la conversione dei decreti-legge avviene attraverso un solo passaggio parlamentare. In questa casistica sono compresi tanto i decreti approvati senza alcuna modifica, quanto quelli in cui l'attività emendativa è stata limitata alla Camera in cui il disegno di legge di conversione è stato presentato. Tuttavia, data l'esiguità dei decreti convertiti in assenza di modifiche, appare evidente che la quota più rilevante di queste riguarda il secondo caso.

Esaminando i dati relativi alla XVII legislatura risulta che su 80 decreti-legge convertiti con modifiche, in ben 70 casi esse hanno riguardato solo la Camera di presentazione del disegno di legge.

Da ciò è possibile desumere che, a livello sostanziale, nella conversione dei decreti-legge il Parlamento si comporta in modo simile ad un sistema monocamerale, in quanto la seconda Camera si limita, nella larga maggioranza dei casi, a ratificare quanto approvato dalla prima⁹.

3. Come è utilizzato oggi il decreto-legge.

A fronte dei dati riportati è ora possibile provare ad inquadrare le concrete modalità e finalità nel ricorso alla decretazione d'urgenza.

⁹ In quest'ottica assume importanza la decisione, da parte dell'esecutivo, del ramo parlamentare in cui cominciare il procedimento di conversione del decreto, in quanto sarà l'unica, realisticamente, ad apportare modifiche al testo del decreto. Nella XVII legislatura (dati aggiornati al 31 dicembre 2017) l'iter di conversione è cominciato 46 volte alla camera e 36 volte al Senato. Cfr. *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, p. 42.*

Da un punto di vista strettamente legato al dettato costituzionale, è innanzitutto possibile affermare che non sembra vengano rispettate le disposizioni contenute all'art. 77 della Costituzione, e quindi che la decretazione d'urgenza non sia utilizzata in relazione alla normativa emergenziale e straordinaria¹⁰, se non in misura minoritaria¹¹.

Si tratta di una tendenza in essere da molti decenni, e che si manifesta in una pluralità di fenomeni, riconducibili alla "trasformazione genetica"¹² della decretazione d'urgenza¹³.

In questa prospettiva, vi è chi ha suggestivamente parlato di "defunzionalizzazione"¹⁴ del decreto-legge, in quanto esso sta sempre più assumendo un ruolo sostitutivo, o concorrenziale, rispetto alla legge ordinaria. Esso va dunque a coprire tutti gli argomenti sui quali la legge ordinaria ha il potere di intervenire, facendo sì che si vada a perdere ogni carattere di specificità dello stesso¹⁵.

¹⁰ Secondo i dati raccolti da Simoncini in relazione alla XIII e XIV legislatura, solo una quota estremamente minoritaria dei decreti-legge, tra il 10 ed il 20%, sarebbe assimilabile alla funzione di intervento legislativo emergenziale. Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., 345 ss.; sullo stesso tema M. CALISE, *Il partito personale*, Roma, Laterza, 2000, p. 94. Con riferimento alla medesima tematica, si può ragionevolmente sostenere che non sia avvenuta, un'inversione di tendenza nel corso delle legislature successive. Su questo tema, con un'analisi riguardante le legislature X-XV cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme del regolamento delle camere*, Il Filangeri, quaderno 2007, p. 15; ampia dottrina ha infine analizzato l'evoluzione della decretazione d'urgenza, con riferimento alla XVI legislatura, quando è stata utilizzata massicciamente dal Governo Monti per importanti interventi in materia economica e per la realizzazione di riforme organiche. Cfr. F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti-legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XLII, n.3, 2012, pp. 459 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, in *Rivistaaic.it*, n.4, 2012; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la 'seconda svolta'*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 3 ss.; F. PACINI, *L'uso del decreto-legge ai fini della semplificazione normativa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2011; C. REDÌ, *Decreto-legge: strumento di legislazione "straordinariamente ordinario?"*, *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2011; G. DELLEDONNE, *Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo nella XVI legislatura*, in R. ZACCARIA, (a cura di), *Fuga dalla legge?*, *Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, pp. 74ss.; M. MAZZARELLA, *Decretazione d'urgenza e atti "post-legislativi" del Governo: spunti dall'esperienza della XVI legislatura*, *Osservatorio sulle fonti.it*, 2011, n. 3.

¹¹ Tra i casi, relativi alla XVII legislatura, in cui la decretazione d'urgenza è stata utilizzata in maniera conforme a quanto previsto dalla Costituzione, si possono citare il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016", convertito con la legge 15 dicembre 2016, n. 229 e il decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, "Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci", convertito con la legge 31 luglio 2017, n. 119.

¹² Cfr. F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, Roma, Eurilink, 2016, p. 50.

¹³ Capita sovente che tali criticità vadano a sovrapporsi all'interno del medesimo decreto: si pensi ad esempio ad un decreto eterogeneo, con effetti sulla legge di bilancio ed espressione dell'indirizzo politico del Governo, quale ad esempio il D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, "interventi urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici", cd. *Salva Italia*.

¹⁴ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., p. 344; Perini lo definisce "normale strumento di normazione", M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 147; Lupo parla addirittura di "banalizzazione" e di "vanificazione" dei requisiti costituzionali, N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 88.

¹⁵ Da fonte normativa prevista dalla Costituzione per risolvere situazioni tanto gravi ed urgenti da render indifferibile l'intervento del Governo in deroga al principio della potestà legislativa parlamentare, ad atto sostanzialmente fungibile con la legge ordinaria, con la sola differenza di essere una via più agevole e più veloce per l'esecutivo rispetto ad essa. Sul tema Cfr. C. REDÌ, *Decreto-legge: strumento "straordinariamente ordinario?"*, in R. ZACCARIA, (a cura di),

3.1 Decreti sempre più ampi.

Tra le problematiche emerse nel corso delle ultime legislature, una delle più evidenti è certamente quella relativa alla dimensione assunta dai decreti (così come della loro eterogeneità)¹⁶. Se è vero, infatti, che il loro numero è sensibilmente diminuito a seguito della sentenza n.360/1996, è altrettanto vero che sono divenuti sempre più corposi, includendo spesso al loro interno una pluralità di interventi normativi su materie del tutto differenti¹⁷. Si è parlato in tal senso di “*gigantismo*”¹⁸ della decretazione d’urgenza.

All’interno dei 100 decreti-legge emanati nella XVII legislatura si contano 5.127 commi, con una media di 51,3 commi. Il dato si pone in calo rispetto a quanto avvenuto nella legislatura precedente (6.865 commi per 118 decreti-legge, per una media di 58,18), che si era distinta per un ricorso assai frequente ai decreti-legge di ampie dimensioni¹⁹. Nella XV legislatura, al

Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione, Brescia, Grafo, 2011, pp. 77ss.; F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., pp. 50 ss.

¹⁶ I due aspetti sono, come facilmente intuibile, sovente collegati. Se infatti un decreto lungo può riguardare un solo tema, se trattato fin nella disciplina di dettaglio, un decreto che, al contrario, intervenga su una pluralità di argomenti sarà con ogni probabilità assai corposo.

¹⁷ L’osservatorio sulla legislazione istituito presso la Camera dei deputati, nel rapporto 2012 relativo alla produzione legislativa, ha evidenziato in maniera chiara questo fenomeno: ha posto in luce l’aumento delle dimensioni dei decreti-legge, facendo un raffronto tra l’anno 1997 e l’anno 2011, in cui sono stati emanati rispettivamente 44 (30 convertiti) e 16 (15 convertiti) decreti-legge. Tuttavia la dimensione totale in termini di spazio utilizzato in Gazzetta ufficiale risulta simile, denotando la forte crescita dimensionale dei singoli provvedimenti. A tal proposito risulta interessante la conclusione che il rapporto esprime a termine del confronto tra la decretazione di fine anni ’90 e quella del 2011: “*Il confronto evidenzia una sorta di mutazione genetica del decreto-legge, da strumento essenzialmente di manutenzione normativa e di portata generalmente modesta (salvo eccezioni, legate ad alcune specifiche tipologie, come i decreti volti alla proroga dei termini) a strumento con il quale impostare politiche di medio-lungo termine, anche in relazione alla situazione economica e finanziaria*”, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 386 ss., spec. p. 387.

¹⁸ G. SAVINI, *L’attività legislativa tra governo e parlamento: continuità ed innovazioni nell’esperienza del Governo Monti*, cit., p. 101; sul tema della crescita dimensionale dei decreti-legge Cfr. *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 488 ss.; veda anche la relazione del Presidente del comitato per la legislazione, Duilio, nel corso della XVI legislatura: L. DUILIO, *Tendenze e problemi della decretazione d’urgenza*, relazione presentata al Comitato per la legislazione dal presidente Duilio, aggiornamento al 31 dicembre 2009, spec. p. 15.

¹⁹ In particolare, durante l’esecutivo guidato da Mario Monti sono stati adottati una serie di decreti-legge estremamente vasti ed eterogenei. A titolo esemplificativo: Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, “*interventi urgenti per la crescita, l’equità ed il consolidamento dei conti pubblici*”, cd. Salva Italia, contava 50 articoli, 418 commi e quasi 300.000 caratteri, arrivando poi al termine della procedura di conversione a 58 articoli e 514 commi. Il suo contenuto era estremamente eterogeneo: al suo interno si trovano norme riguardanti l’innalzamento dei requisiti di età pensionabile (art. 24), la razionalizzazione della spesa pubblica, l’introduzione di imposte (IMU e TARSU, artt. 13 e 14) e la soppressione di enti (tra i quali, ad esempio, l’INPDAP, art. 21). In sede di conversione sono state aggiunte ulteriori disposizioni.

Dello stesso calibro il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, “*Disposizioni urgenti per la concorrenza, per lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*”, cd. Cresci Italia, contenente 98 articoli, 295 commi e oltre 235.000 caratteri (dopo la conversione 118 articoli e 377 commi). Esso ha disciplinato interventi relativi ad opere infrastrutturali, al finanziamento delle imprese, alla liberalizzazione di alcune attività economiche e alla promozione degli investimenti; ha introdotto altresì riforme in ambito assicurativo e bancario. Ancora, il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*”, cd. Semplifica Italia, era composto da 63 articoli e 183 commi, mentre la relativa legge di conversione è arrivata a 75 articoli e 243 commi. Con questo intervento il

contrario, la loro dimensione era stata più modesta, con 28,48 commi di media (1.367 commi e 48 decreti-legge).

L'esecutivo, dunque, ha continuato ad utilizzare la decretazione d'urgenza per inserire nell'ordinamento norme di lunghezza considerevole²⁰, pur non arrivando ai livelli raggiunti nella XVI legislatura.

Il tema del 'gigantismo' dei decreti-legge e della loro cronica mancanza di omogeneità contenutistica assume ulteriore rilevanza se si considera la procedura di conversione dei decreti.

Si assiste infatti al fenomeno dell'approvazione di emendamenti notevolmente ampliativi rispetto al testo approvato dal Consiglio dei Ministri, tanto nella dimensione del decreto quanto in quello degli argomenti da esso disciplinati²¹.

Nella legislatura conclusasi nel marzo 2018 i testi dei decreti-legge sono cresciuti, nel passaggio parlamentare, del 58,5% in termini di caratteri (22.834 caratteri in più) e del 58,3% in termini di commi (34,4 commi). Un incremento considerevole, con ogni probabilità incompatibile con la prospettiva di una modifica legata ai soli temi del decreto originale²².

La tendenza all'incremento dimensionale dei decreti-legge nella loro fase di conversione appare in ascesa²³: nella XVII legislatura, infatti, il fenomeno è stato ancor più marcato che nelle

Governo ha introdotto riforme in materia di segnalazione certificata di inizio attività, di semplificazioni negli adempimenti nel diritto del lavoro e nei procedimenti amministrativi riguardanti l'attività imprenditoriale. In sede di conversione è stata introdotta la normativa in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Sul tema cfr. G. SAVINI, *L'attività legislativa tra governo e parlamento: continuità ed innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, cit., pp. 91 ss.

²⁰ Tra i decreti più ampi si segnalano il Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*", contenente 263 commi, ed il Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, "*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*", con 249 commi.

²¹ La critica al grande aumento delle dimensioni e dell'eterogeneità dei decreti a seguito della procedura di conversione è ampiamente diffusa. Sul tema, sottolineando come tale fenomeno infici la qualità della legislazione, la razionalità dei provvedimenti e, non da ultimo, il legame ontologico tra il decreto-legge e la legge di conversione, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 358; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., pp. 111 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna Parlamentare*, vol.1, 2011, pp. 91 ss., spec. pp. 115 ss. per una serie di casi esemplari; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivistaaic.it*, n. 4, 2012, pp. 29 ss.; G. DI COSIMO, *il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, n.2, 2013, pp. 411-413; B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in parlamento* in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 61 ss.;

²² Cfr. 4.2.

²³ Risulta in questo senso interessante riportare quanto elaborato nel Rapporto sulla legislazione del 2012, redatto dall'Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati. È stato infatti redatto un confronto tra la decretazione d'urgenza relativa al 1997 e quella relativa al 2011. Ciò ha consentito di evidenziare in modo chiaro l'entità del fenomeno emendativo dei decreti-legge: nel 1997 i commi inseriti nei decreti in fase di conversione erano stati solamente 92, mentre nel 2011 addirittura 1692, causando con un incremento della loro dimensione nel passaggio parlamentare del 45,2%. Cfr. *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, pp. 386 ss.

Il rapporto dell'anno successivo ha esposto in maniera ancor più evidente l'entità della crescita dei decreti-legge, in particolare a seguito della conversione parlamentare. Ha elaborato infatti un confronto tra il numero di caratteri contenuti nei testi dei decreti-legge convertiti, prendendo come riferimento il 1962, il 1978, il 1991 e il 2012. La scelta non è stata causale, avendo interessato quattro anni appartenenti a periodi diversi per quanto riguarda l'utilizzo dello strumento in esame. Nel 1962 aveva ancora un utilizzo marginale, sostanzialmente legato ad effettivi casi d'urgenza, nel 1978 incominciava il fenomeno della reiterazione, mentre nel 1991 era in pieno svolgimento. Il 2012 rappresenta, chiaramente, l'ultimo anno i cui dati erano al tempo disponibili. I dati raccolti testimoniano un incremento esponenziale delle dimensioni dei decreti: a partire dai 6.000 caratteri del 1962 si sale a 180.000 nel

precedenti (nella XVI l'aumento medio era stato del 42,3% per quanto riguarda i commi, e del 42,9% in termini di caratteri; nella XV del 52,6% per quanto riguarda i commi)²⁴.

Anche la mera analisi dimensionale delle leggi di conversione consente dunque di evidenziare come lo strumento in esame non sia affatto concepito come una fonte normativa per interventi puntuali, volti a disciplinare situazioni d'emergenza. Anticipando quanto sarà esposto in sede di conclusioni, la grande ampiezza dei decreti, e soprattutto delle leggi di conversione, allontana l'istituto dalla sua interpretazione tradizionale (per cui il Governo approva un provvedimento in deroga alle prerogative parlamentari per ragioni d'urgenza, e successivamente il Parlamento decide se approvare o meno il suo operato) e lo avvicina sempre più ad uno strumento per riforme normative anche di ampio respiro, di iniziativa governativa e diffusamente rimaneggiate ed ampliate in sede di discussione assembleare. Ciò comporta, come già accennato, una certa fungibilità con lo strumento della legge ordinaria.

3.2 Eterogeneità dei temi trattati.

Il fatto che i decreti-legge siano divenuti una fonte di produzione normativa “*dai contenuti fortemente disorganici ed eterogenei*”²⁵ è stato fortemente criticato in sede dottrinale²⁶ per via

1978 e a ben 230.000 nel 1991. Il dato relativo al 2012, tuttavia, li supera tutti, dimostrando come ad oggi i decreti-legge contengano al loro interno una enorme quantità di disposizioni: nonostante nel 1991 il numero totale di decreti fosse molto più alto, per via della prassi della reiterazione, nel 2012 i caratteri utilizzati dai decreti convertiti sono stati 1.300.000, oltre cinque volte maggiori. Cfr. *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 448 ss.

²⁴ Durante la XVI legislatura i decreti-legge sono stati 118 (106 convertiti), i cui testi originari erano strutturati complessivamente in 6.865 commi. A seguito della procedura di conversione i 106 provvedimenti contavano 9658 commi. Ne sono stati inseriti in fase di conversione ben 2872, con un incremento del 42,9% in termini di spazi legislativi. Nella legislatura precedente, la XV, a comporre i 48 decreti-legge erano stati 1367 commi, 1229 per i 35 convertiti. A seguito della procedura di conversione i commi sono arrivati a 1875; sono stati quindi introdotti ulteriori 646 commi, che hanno rappresentato un incremento del 52,6% in termini di spazi legislativi.

²⁵ G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 193.

²⁶ Tra i numerosi interventi dottrinali sul tema della perdita del carattere di omogeneità dei decreti-legge: N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 111; A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura, Quaderni della rassegna parlamentare*, Napoli, Jovene, 2011, p. 92; B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in parlamento* in L. DUILIO (a cura di), cit., p. 69.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un modo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 419-458; S. DI MARIA, *I 'nuovi' limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *Forumcostituzionale.it*, 17 gennaio 2015, p. 4;

della violazione dei requisiti costituzionali²⁷ e di legge²⁸ imposti al loro utilizzo, così come per le difficoltà che le Camere affrontano nella fase di conversione degli stessi.

La Corte costituzionale ha per lungo tempo evitato di esprimersi sull'argomento. Con le sentenze nn. 171 del 2007 e 128 del 2008, tuttavia, la ha infine dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in un decreto-legge mancanti dei presupposti di necessità ed urgenza, nonostante fosse intervenuta la legge di conversione²⁹.

Il giudice costituzionale, negli interventi citati, ha avuto modo di esprimersi anche sul tema della mancanza di omogeneità del contenuto dei decreti-legge. Tanto la loro dimensione quanto la loro eterogeneità non costituiscono in quanto tali una prova della mancanza dei presupposti costituzionali, ma rappresentano un importante indicatore di essa. Risulta infatti assai difficile immaginare come un decreto-legge relativo ad un evento di straordinaria necessità ed urgenza possa assumere dimensioni così ampie e coinvolgere una tale varietà di tematiche³⁰. L'eterogeneità di una norma rispetto al resto del decreto-legge le impedisce di riferirsi agli stessi presupposti giustificativi del decreto e, quindi, ne indica una possibile incostituzionalità³¹.

Gli interventi richiamati hanno fatto presagire, in un primo momento, una possibile inversione di tendenza, con la riduzione del numero di decreti-legge eterogenei o comunque mancanti dei requisiti di costituzionalità³².

²⁷ Le ampie dimensioni dei decreti, così come la loro mancanza di omogeneità, non costituiscono, in quanto tali, una prova della mancanza dei presupposti costituzionali, ma sono senza dubbio un importante indicatore di essa. Questa è la linea interpretativa seguita dal giudice costituzionale nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008. Si tratta tuttavia di un requisito difficile da valutare in modo univoco nel caso concreto, salvo violazioni evidenti. Lupo parla di "seria difficoltà a porre in essere sanzioni efficaci nei confronti della disomogeneità", N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 113; Cfr. anche P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivistaaic.it*, 19 aprile 2011, pp. 7 ss.

²⁸ Si pensi a quanto disposto dall'art. 15, comma 3, della L. 400 /1988 riguardante il contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo del decreto-legge.

²⁹ La tesi sostenuta fino ad allora dal giudice delle leggi si basava sul fatto che la legge di conversione, votata dal Parlamento, sanasse sostanzialmente la mancanza di requisiti formali del decreto convertito. La legge di conversione, dunque, per la sua sola esistenza avrebbe confermato il manifestarsi della potestà legislativa delle Camere, e quindi non vi sarebbe stata una violazione della separazione dei poteri tra l'organo legislativo e quello esecutivo, in fondo la vera *ratio* delle limitazioni previste dall'art. 77 alla decretazione d'urgenza. Sul tema Cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, pp. 1433 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, Cedam, 1989, pp. 34 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 24 ss.

³⁰ "La brevità dei decreti-legge, e quindi la loro omogeneità, appare del resto un carattere implicito dell'istituto per come è configurato dall'articolo 77 della costituzione, poiché solo la presenza di tale requisito può consentire alle camere una congrua valutazione dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza e la conversione in legge entro il termine costituzionale" D. CABRAS, *La decretazione d'urgenza*, cit., p. 71.

³¹ Sul tema si vedano i commenti alla sentenza n. 128 del 2008: A. RUGGERI, "Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge, in *Il foro italiano*, n. 133, 2008, p. 3048-3052; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 160, 2008, p. 2670-2677.

³² Cfr. A. CELOTTO, *La 'seconda rondine': ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza Amministrativa*, n. 2, 2008; con analisi più recenti cfr. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2011, p. 28; F. MUSELLA, *Il premier diviso. Italia tra presidenzi-*

Le legislature successive, tuttavia, hanno mostrato come tali ipotesi non abbiano trovato riscontro fattuale. Una delle ragioni che potrebbero spiegare il limitato impatto sulla produzione normativa delle pronunce della Corte costituzionale risiede nella difficoltà applicativa del principio di omogeneità di contenuto del decreto. Esso rappresenta, infatti, un requisito difficile da valutare in modo univoco nel caso concreto, salvo violazioni evidenti³³; si è parlato in tal senso di “*seria difficoltà a porre in essere sanzioni efficaci nei confronti della disomogeneità*”³⁴.

Il giudice costituzionale è intervenuto nuovamente sul tema della decretazione d’urgenza tra la fine della XVI e l’inizio della XVII legislatura: con le sentenze n. 22 del 2012, n. 220 del 2013 e n. 32 del 2014 la Corte ha infatti sanzionato la mancanza di omogeneità tra le disposizioni della legge di conversione e quelle del decreto-legge di partenza. Le sentenze n. 22 del 2012³⁵ e n. 32 del 2014³⁶ indicano la necessità di un nesso “*di interrelazione funzionale*” tra il contenuto del decreto-legge e quanto disposto dalla legge di conversione, e sostengono che tale legame sia di importanza fondamentale per il mantenimento dei rapporti tra le istituzioni all’interno della cornice costituzionale.

Accanto a questi interventi della Corte costituzionale si segnalano inoltre gli appelli del Presidente della Repubblica, anch’essi relativi ad un utilizzo della decretazione d’urgenza in modo più consono al dettato costituzionale. In particolare, il 23 febbraio 2012, a soli dieci giorni dalla sentenza 22/2012, il Presidente della Repubblica ha inviato una Lettera, indirizzata ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, in cui ha ribadito la necessità di mantenere l’omogeneità di contenuto tra il decreto-legge e la legge di conversione³⁷.

Nonostante i numerosi interventi degli organi di garanzia la problematica in esame non sembra essere stata ridimensionata. Nicola Lupo arriva a definire il carattere eterogeneo della decretazione d’urgenza come “*il punto più critico*”³⁸ tra quelli che accompagnano l’utilizzo di questo strumento.

alismo e parlamentarismo, cit., p. 88; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo ‘in’ Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali, cit.*, pp. 24-25; S. DI MARIA, *I ‘nuovi’ limiti alla decretazione d’urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?, cit.*, p. 7;

³³ Cfr. N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis, 2001, p. 38 s. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C’è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivistaaic.it*, 19 aprile 2011, pp. 7 ss.

³⁴ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo, cit.*, p. 113.

³⁵ *Considerato in diritto, n. 4.2.*

³⁶ *Considerato in diritto, n. 1, 3, 4.*

³⁷ Sui precedenti, numerosi interventi dei Presidenti della Repubblica in merito alla questione in esame e alle altre problematiche relative alla decretazione d’urgenza, rimasti in larga parte inascoltati, cfr. A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la ‘seconda svolta’, cit.*, pp. 11 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla corte costituzionale: l’ ‘omogeneità’ della legge di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, atti del convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 437-450.; A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del governo tra forma di governo e forma di stato*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *cit.*, pp. 509 ss.; p. 525 lega gli interventi del Capo dello Stato in merito all’omogeneità della legge di conversione ai diritti delle minoranze parlamentari, poiché una fungibilità tra legge di conversione e legge ordinaria provocherebbe una netta contrazione dei loro poteri.

³⁸ N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo, cit.*, p. 111.

Le difficoltà relative alla fase di conversione riguardano il fatto che interventi ampi ed eterogenei sono assai difficoltosi da analizzare per le commissioni: in primo luogo per la mole di disposizioni da esaminare in un tempo tanto breve, ed in secondo luogo per il fatto che i decreti vengono assegnati a molteplici commissioni, in relazione alle molte materie trattate, con conseguenti problemi di coordinamento tra le stesse. Ciò rende difficoltosa una proficua discussione parlamentare nel merito del provvedimento.

Una valutazione dell'eterogeneità dei decreti approvati nel corso della XVII legislatura, ed un confronto con le precedenti, non può essere eseguita solo sulla base di statistiche o dati oggettivi, in quanto il tema in questione è soprattutto di tipo qualitativo. Vi sono, tuttavia, alcuni fattori che possono fornire indizi in tal senso: in primo luogo, la lunghezza media dei decreti e delle relative leggi di conversione; in secondo luogo, l'analisi della loro assegnazione alle commissioni della Camera. Tanto più un decreto è ampio, infatti, quanto più sarà probabile che vada a disciplinare una pluralità di argomenti³⁹. Allo stesso modo, se un decreto-legge viene assegnato a molteplici commissioni parlamentari, vi sarà un'alta probabilità che riguardi più materie⁴⁰.

I dati relativi alla XVII legislatura⁴¹ mostrano come, nell'ampia maggioranza, dei casi, il procedimento di conversione coinvolga un alto numero di commissioni. In oltre il 50% dei casi⁴² sono state dieci o più, mentre in 12 casi (14,6%) dei casi il decreto è stato assegnato a tutte le commissioni. In appena 4 occasioni sono state interpellate meno di 5 commissioni⁴³.

Commis- sioni	N. decreti assegnati
1	0
2	1

³⁹ La lunghezza di un decreto è indice, ma non prova, della sua disomogeneità, in quanto esiste la possibilità che esso disciplini una determinata materia in maniera dettagliata (come avviene, ad esempio, con determinati decreti-legge in ambito economico). Ciò comporta, nondimeno, elementi di criticità, in quanto stride in maniera evidente con quanto disposto dal dettato costituzionale, ma rappresenta una problematica differente.

⁴⁰ Anche in questo caso non si tratta che di un indice di eterogeneità: è infatti possibile che un intervento normativo in un determinato ambito affronti tematiche tra loro interconnesse, di competenza di differenti commissioni, e che quindi sia opportuna l'assegnazione a due o più di esse (basti pensare al fatto che quasi ogni intervento normativo va analizzato dalla commissione bilancio per una valutazione dell'impatto del provvedimento sui fondi pubblici). Va tuttavia sottolineato come l'assegnazione ad un elevato numero di commissioni, anche più di 10, difficilmente potrà riguardare un decreto omogeneo nei suoi contenuti.

⁴¹ I dati di seguito presentati sono estrapolati dagli Appunti del comitato per la legislazione del 2017, dal titolo *"La produzione normativa nella XVII legislatura"* i cui dati sono aggiornati all'ottobre dello stesso anno. Essi non sono dunque relativi all'intera legislatura; va tuttavia sottolineato come, nel computo totale dei decreti-legge approvati, ne manchi solamente uno: il documento prende in considerazione 82 decreti convertiti, a fronte di un totale di 83. È quindi possibile considerare i dati in questa sede analizzati come sufficientemente rappresentativi dell'intera XVII legislatura. Gli appunti del comitato per la legislazione sono consultabili all'indirizzo *camera.it*.

⁴² 42 volte su 82 decreti-legge.

⁴³ I dati appaiono superiori a quelli relativi alla legislatura precedente. Nella XVI, infatti, i casi in cui il decreto è stato affidato a più di 10 commissioni sono stati il 44,12%, e in 10 casi sono state interpellate meno di 5 commissioni. La casistica completa è contenuta nel rapporto Rapporto 2013 sulla legislazione elaborato dall'Osservatorio sulla legislazione: *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati*, p. 490.

3	1
4	2
5	5
6	6
7	8
8	11
9	6
10	8
11	7
12	8
13	7
14	12

Cfr. *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, p. 45.*

È dunque possibile affermare che la tendenza all'eterogeneità dei temi trattati dai decreti-legge non abbia incontrato alcuna battuta d'arresto nel corso dell'ultima legislatura. A titolo esemplificativo si possono evidenziare alcuni decreti mancanti in modo evidente di omogeneità contenutistica.

- a) Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, *“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”*, convertito con modificazioni con la legge 23 giugno 2014, n. 89. Esso contiene disposizioni riguardanti la riduzione delle imposte (tra cui la misura definita come “bonus 80 euro”), il contrasto all'evasione fiscale, la riduzione della spesa pubblica, i debiti delle pubbliche amministrazioni.
- b) Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, *“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”* convertito con la legge 6 agosto 2015, n. 125. In questo caso è evidente fin dal titolo del provvedimento il suo carattere estremamente eterogeneo.
- c) Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, *“Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”* convertito con la legge 21 giugno 2017, n. 96. Nel provvedimento in esame sono contenuto sia interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017 (ambito, questo, compatibile con i requisiti costituzionali del decreto) che riforme di tutt'altro genere, quali finanza pubblica, contenimento della spesa pubblica, investimenti per eventi sportivi.

Anche con riferimento alla XVII legislatura, quindi, pare non abbiano sortito particolare effetto gli appelli istituzionali del Capo dello Stato ed i moniti della Corte costituzionale. Non sono, in effetti, rimasti del tutto inascoltati: tra i pochi casi in cui si è dato seguito a dette indicazioni si

segnala il caso dei decreti-legge 24 giugno 2014, nn. 90 e 91. Il Consiglio dei Ministri aveva disposto la presentazione di un decreto-legge assai eterogeneo denominato “semplificazione e crescita”. Su invito del Presidente della Repubblica questo è stato invece scisso in due decreti distinti: i decreti-legge nn. 90⁴⁴ e 91⁴⁵ del 24 giugno 2014. Si tratta, tuttavia, di un episodio rimasto relativamente isolato.

In conclusione, i dati normativi confermano che i decreti-legge e le relative leggi di conversione continuano ad essere caratterizzati da un notevole livello di eterogeneità.

3.3 Problematiche nell’attività dell’esecutivo.

Considerando le finalità perseguite dai governi mediante il ricorso alla decretazione d’urgenza emergono ulteriori criticità.

Si pensi, ad esempio, agli interventi di ‘*manutenzione normativa*⁴⁶, il cui contenuto va a modificare, integrare o innovare discipline già previste da leggi precedentemente adottate⁴⁷. In tal senso assumono particolare rilievo i decreti emanati con l’obiettivo di disporre il differimento dei termini previsti, in determinati ambiti, dalla legislazione vigente. Questo genere di decreti ha preso il nome, nella prassi politica, di ‘*decreto milleproroghe*⁴⁸ per via della sua eterogeneità, mentre ad accomunare le materie trattate è proprio la proroga dei termini di legge. La maggioranza dei decreti convertiti nel corso delle legislature rientra in queste categorie, cd. “*norme relative ad altre norme*”⁴⁹.

⁴⁴ “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*”, cd. Decreto P.A.

⁴⁵ “*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*”. cd. Decreto competitività.

⁴⁶ Sul tema cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., pp. 346 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 88.

⁴⁷ Sul tema, con posizioni critiche nei confronti del fenomeno, cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., p. 346; M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 219-224; F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., pp. 55-56.

⁴⁸ Cfr. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i c.d. decreti-legge «milleproroghe»*, in A. SIMONCINI (a cura di) *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 173; P. L. PETRILLO, *Forma di governo apparente e «sostanza» parlamentare: il caso del milleproroghe*, in R. ZACCARIA (a cura di) *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative, atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma, Roma, Camera dei deputati*, 2008, pp. 43 ss.

⁴⁹ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., p. 348. Tra gli esempi relativi alla XVII legislatura si possono citare: il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133; il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66; il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91.

Vi sono stati casi, inoltre, di decreti-legge ad efficacia differita o condizionata. Ciò è stato definito come un “*ossimoro giuridico-legislativo*”⁵⁰, in quanto viene meno il requisito dell’immediatezza del decreto⁵¹, che ne giustifica l’esistenza nel sistema delle fonti: uno strumento finalizzato alla soluzione di casi di straordinaria urgenza non può, realisticamente, iniziare a produrre effetti giuridici solo a seguito dell’adozione di altri atti normativi⁵².

La problematica che appare di maggiore rilevanza, tuttavia, è quella che riguarda il ricorso al decreto-legge in funzione del perseguimento dell’indirizzo politico del Governo, o in relazione a specifiche materie.

Nel corso delle ultime legislature, infatti, è divenuto uno degli strumenti privilegiati dagli esecutivi per introdurre nell’ordinamento norme legate al loro programma politico⁵³. Si tratta di una prassi pericolosa, che tende a concedere un ampio spazio normativo al Governo proprio in quegli ambiti in cui la discussione politica tra maggioranza ed opposizione (e, sovente, all’interno della maggioranza stessa) è più accesa.

Ciò è avvenuto con particolare frequenza nel corso della XVI legislatura, e segnatamente durante l’esecutivo presieduto da Mario Monti⁵⁴, in cui sono stati adottati decreti estremamente ampi, funzionali alla realizzazione degli “*obiettivi strutturali*”⁵⁵ del Governo. In particolare, si evidenziano provvedimenti in tema di conti pubblici⁵⁶, di riforma della pubblica amministrazione⁵⁷ e di incentivo alla crescita economica⁵⁸.

Nella XVII legislatura gli esecutivi hanno continuato ad utilizzare i decreti-legge con l’intento di perseguire i propri obiettivi politici. Ciò è avvenuto in particolar modo nel corso del Governo

⁵⁰ Sul tema cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 89; S. DI MARIA, *I ‘nuovi’ limiti alla decretazione d’urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, cit., pp. 4 ss.; F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., pp. 56-57.

⁵¹ Concetto ribadito anche all’art. 15 della legge n.400/1988, secondo cui i decreti “*devono contenere misure di immediata applicazione*”.

⁵² In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale, che nella sentenza n. 220 del 2013 afferma che “*i decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità*”. Sul tema cfr. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in *Consulta online - periodico telematico*, 2013, p. 1-6

⁵³ Sul tema cfr. F. MUSELLA, *Governare senza Parlamento? L’uso dei decreti-legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, cit., pp. 479 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., p. 62 ss.

⁵⁴ Si è trattato, invero, di un esecutivo dalle molte peculiarità, che ha operato all’interno di una congiuntura politica, economica ed internazionale assai instabile, e quindi i dati relativi ad esso vanno ritenuti, sotto questo aspetto, poco indicativi della tendenza consolidata.

⁵⁵ G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., p. 63; Sul tema, cfr. l’ampio contributo di Savini sull’attività legislativa del Governo Monti: G. SAVINI, *L’attività legislativa tra governo e parlamento: continuità ed innovazioni nell’esperienza del Governo Monti*, cit.,

⁵⁶ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, “*Interventi urgenti per la crescita, l’equità ed il consolidamento dei conti pubblici*”, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

⁵⁷ D.l. 9 febbraio 2012, n. 5, “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*”, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

⁵⁸ D.l. 24 gennaio 2012, n.1, “*Disposizioni urgenti per la concorrenza, per lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*”, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Renzi, il più longevo della legislatura e quello caratterizzato dalla più evidente spinta innovativa⁵⁹.

Non tutti i provvedimenti relativi all'indirizzo politico del Governo, tuttavia, sono stati approvati con lo strumento della decretazione d'urgenza: molte delle riforme adottate dagli esecutivi nell'ultima legislatura sono state introdotte per mezzo della legge ordinaria⁶⁰.

In sintesi, il numero di riforme adottate tramite decreto-legge nel corso della passata legislatura consente di asserire che la decretazione d'urgenza sia rimasto uno degli strumenti privilegiati nella disponibilità dell'esecutivo per raggiungere i propri obiettivi programmatici.

Si segnala inoltre la diffusa tendenza a demandare, nell'ambito dei decreti leggi, a ulteriori interventi normativi del governo, attraverso la previsione di deleghe legislative o regolamentari⁶¹. Tale pratica solleva molte perplessità, in quanto arriva a consentire al Governo di attribuire a sé stesso un autonomo potere normativo, salvo l'intervento successivo della legge di conversione del decreto. Appare, inoltre, difficile sostenere la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza di una norma che disponga una delega normativa per un futuro intervento dell'esecutivo⁶².

⁵⁹ Tra i casi più notevoli è possibile menzionare: il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", convertito con modificazioni con la legge 23 giugno 2014, n. 89, contenente all'art. 1 la modifica dell'Irpef denominata "Bonus 80 euro"; il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 "*Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*", convertito con modificazioni con la legge 16 maggio 2014, n. 78, si tratta del primo di una serie di interventi legislativi, il cui insieme sarà chiamato giornalmente "*Jobs Act*"; decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*", convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, contenente all'art. 1 la cd. "soppressione di Equitalia".

⁶⁰ Si pensi ad esempio alla riforma elettorale contenuta nella legge 6 maggio 2015, n. 52 (cd. *Italicum*), alla legge 13 luglio 2015, n. 107, "*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*", (cd. *La buona scuola*), alla legge 20 maggio 2016, n. 76, "*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*", o al tentativo, poi fallito, di introdurre nell'ordinamento il principio dello *ius soli* temperato con il DDL n. S. 2092, "*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza*".

⁶¹ Sul tema cfr. G. SAVINI, *L'attività legislativa tra governo e parlamento: continuità ed innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, cit., pp. 94 ss.; E. TIRA, *L'attività normativa secondaria del Governo Monti*, in *Rivistaaic.it*, n.4, 2012, pp. 32 ss. Quest'ultimo sottolinea come il D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 preveda ben 73 provvedimenti attuativi, mentre 53 sono quelli contenuti nel D.l. 24 gennaio 2012, n.1. Va detto che la maggior parte di questi sono rimasti inattuati: Cfr. *Monitoraggio dei provvedimenti di attuazione delle leggi approvate durante il Governo Monti*, a cura dell'Ufficio per l'attuazione del Programma di Governo, Presidenza del Consiglio, febbraio 2013.

⁶² Il requisito dell'immediatezza non è esplicitato a livello costituzionale; viene invece previsto dall'art. 15, comma 3, della legge 400 del 1988, che tuttavia non può, chiaramente, assurgere a parametro di costituzionalità del decreto. Le sentenze nn. 22 del 2012 e 220 del 2013 della Corte costituzionale, tuttavia, sottolineano come ciò possa essere indice dell'esistenza o meno dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione. Nella sentenza 220 del 2013, al par. 12.1. delle considerazioni in diritto, infatti, la Corte dichiara che l'immediatezza "*esprime ed esplicita quello che deve ritenersi intrinseco nella natura stessa del decreto-legge*", e ancora che il decreto "*entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo*". Risulta particolarmente significativa l'espressione di Di Maria: "*non è in sé un vizio, ma la prova di un vizio*": S. DI MARIA, *I 'nuovi' limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, cit., p. 8;.

Merita infine uno specifico approfondimento un ulteriore fenomeno, assai rilevante dal punto di vista dell'incidenza del Governo nell'intero sistema istituzionale: nel corso degli ultimi decenni, infatti, il decreto-legge è divenuto lo strumento privilegiato dagli esecutivi per l'introduzione di norme su specifiche materie⁶³, ed in particolare in ambito economico e di bilancio⁶⁴. Si tratta di una tendenza di grandissima importanza, in quanto le leggi legate alla manovra finanziaria e al bilancio "ormai costituiscono momenti assolutamente centrali nella determinazione, attuazione e specificazione dell'indirizzo politico generale"⁶⁵. L'esecutivo si è sostanzialmente appropriato di questa disciplina⁶⁶ attraverso la prassi, ormai consolidata, di adottare una serie di decreti-legge che anticipano la legge di bilancio, in modo da introdurre capitoli di spesa o di investimento di capitali in anticipo rispetto alla discussione assembleare⁶⁷; ciò inoltre avviene, relativamente spesso, attraverso l'utilizzo della questione di fiducia in sede di conversione del decreto⁶⁸. In tal modo il Governo si assicura l'approvazione di una parte degli interventi economici che intende perseguire nel corso del periodo successivo⁶⁹. Specialmente in materia economico-finanziaria, dunque, la decretazione d'urgenza ha assunto un carattere sistematico⁷⁰, causando una sostanziale esautorazione del Parlamento⁷¹ da un ambito di importanza fondamentale.

⁶³ Autori particolarmente attenti sottolineano come vi siano ambiti in cui i Governi intervengono con tale frequenza ed incidenza da poter parlare di appropriazione della materia in questione. Le tematiche in cui ciò appare più evidente sono quelle economiche e di bilancio. Sul tema del massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza in determinati settori dell'ordinamento cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., pp. 358-371; R. ZACCARIA E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2009, pp. 7 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 89.

⁶⁴ Sul tema, *ex pluribus*, cfr. G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una democrazia "decidente": alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 813 ss.; C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 39 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., p. 21; F. MUSELLA, *Governare senza Parlamento? L'uso dei decreti-legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, cit., pp. 479 ss.; *Legislazione di spesa 1 gennaio - 31 dicembre 2013*, Servizio del bilancio del Senato, n.8, 2014.

⁶⁵ M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, cit., p. 147-148

⁶⁶ La decretazione d'urgenza è divenuta ormai "fonte tipica" per questo settore dell'ordinamento. Cfr. F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., p. 51-53; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., p. 31.

⁶⁷ Nel gergo giornalistico questi interventi hanno preso il nome di "Decreto fiscale". In ordine cronologico, gli ultimi due esempi sono quelli del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, e del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148.

⁶⁸ Ad esempio, i decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112, 31 maggio 2010, n. 78, 6 luglio 2011, n. 98, 24 giugno 2016, 22 ottobre 2016, n. 193, 16 ottobre 2017, n. 148. Sul tema G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., pp. 166 ss.

⁶⁹ Gli esempi sono assai numerosi; con riferimento agli ultimi 10 anni: d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la Legge 6 ottobre 2008, n. 133; d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con la Legge 15 luglio 2011, n. 111; d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con la Legge 7 agosto 2012, n. 135; d.l. 15 ottobre 2013, n. 120, convertito con la Legge 13 dicembre 2013, n. 137; d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con la Legge 23 giugno 2014, n. 89; d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con la L. 1 dicembre 2016, n. 225; d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con la legge 4 dicembre 2017, n. 172.

⁷⁰ Secondo uno studio elaborato da Ugo Zampetti circa il 95% delle decisioni di spesa adottate in Parlamento dal 2006 al 2010 è stato adottato mediante disposizioni contenute in decreti-legge. Cfr., U. ZAMPETTI, *Evoluzione della legislazione e ruolo del Parlamento*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2011, pp. 47 ss.

⁷¹ Molti autori hanno evidenziato criticamente il ruolo predominante assunto dal Governo in ambito economico e di bilancio, tra i più rilevanti in assoluto nell'ordinamento. Cfr. G. CARBONI, *Il "potere di bilancio" fra processi decisionali*

3.4. Utilizzo della questione di fiducia

L'istituto della questione di fiducia è stato a lungo oggetto di discussione dottrinale. Se in periodo più risalente oggetto del confronto era l'opportunità stessa della sua esistenza⁷², così come gli effetti procedurali che avrebbe comportato⁷³, nel corso degli ultimi decenni il dibattito si è concentrato soprattutto sull'uso che ne è stato fatto⁷⁴.

Tenendo in considerazione quest'ultimo tema, viene in luce come, nel corso delle ultime legislature, sia notevolmente cresciuta l'incidenza con cui l'esecutivo ha posto la questione di fiducia su progetti di legge in fase di approvazione⁷⁵.

interni e comunitari, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 38 ss.; G. ARCONZO, *Le scelte di finanza pubblica in una democrazia "decidente": alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 813; C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, cit., p. 39; G. PICCIRILLI (a cura di), *Sintesi dello studio Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza, presentato al Comitato per la legislazione dal Pres. on. Duilio il 12 novembre 2009*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, p. 109-110; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., p. 21; G. RIVOCSECHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., p. 166.

⁷² L'istituto in parola non è disciplinato dalla Costituzione, che all'art. 94 tratta solamente l'aspetto parlamentare della formazione e dello scioglimento del rapporto fiduciario, e, fino al 1971, non era citato nemmeno all'interno dei regolamenti parlamentari. Era tuttavia previsto dalla fonte statutaria. Rifacendosi all'esperienza precedente al ventennio fascista il Parlamento repubblicano ne ha avallato l'utilizzo, ma la discussione dottrinale in merito è stata accesa. Tra i critici cfr. R. ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, 1953, pp. 71 ss.; A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1954, pp. 615 ss. Tra i favorevoli cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 231 ss.; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6, 1969, pp. 42 ss.; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 30 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 319-320. Più recentemente, con analisi in merito, N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), cit., p. 41 s., spec. 84 s.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 789 s.; C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 2008, p. 587 ss.

⁷³ Fino alla sua introduzione nei regolamenti parlamentari, il dibattito di maggior rilievo, a livello dottrinale ed assembleare, riguardava gli effetti sostanziali e procedurali della posizione della questione di fiducia. Riguardo a questi ultimi la discussione verteva in particolare sulle questioni relative all'inemendabilità e all'indivisibilità dell'articolo sottoposto a votazione, all'eventualità di definire ambiti in cui ne sarebbe stato precluso il ricorso, all'ampiezza massima consentita (un comma, un articolo, un insieme di articoli, un intero progetto di legge), all'ordine di votazione, alla modalità di voto (la procedura ordinaria prevedeva lo scrutinio segreto, ma ogni altro voto incidente sul rapporto fiduciario era previsto avvenisse per appello nominale) e alla possibilità di prevedere, riprendendo quanto previsto per la mozione di sfiducia, un termine di tre giorni tra la posizione della questione di fiducia e la votazione. Per quanto riguarda invece gli effetti sostanziali del voto la discussione riguardava il fatto che comportasse effetti meramente politici, e quindi a seguito di un eventuale voto contrario l'esecutivo avrebbe potuto decidere se permanere in carica o meno, o se esso dovesse avere effetti giuridici vincolanti, oltre che politici, facendo discendere l'obbligo di dimissioni per il Governo. Sul tema, tra gli A. favorevoli alla costituzionalità della questione di fiducia, ma con opinioni dissimili in ambito procedurale cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, cit., pp. 231 ss.; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, cit., pp. 42 ss.; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 30 ss.

⁷⁴ *Ex pluribus* L. GORI, *Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, p. 95; S. DI MARIA, *I 'nuovi' limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, cit., pp. 6 ss.; M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, cit., pp. 226 ss.

⁷⁵ Sull'incremento dell'utilizzo della questione di fiducia a partire dalla fase finale della cd. 'prima Repubblica', ed in particolar modo negli ultimi anni cfr. C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, cit., pp. 587 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit.,

LEGISLA-TURA	Q. DI FIDU-CIA	MEDIA MENSILE
I	4	0,06
II	5	0,08
III	0	0
IV	13	0,2
V	3	0,06
VI	6	0,12
VII	1	0,03
VIII	30	0,61
IX	23	0,48
X	32	0,55
XI	26	1,08
XI	12	0,48
XIII	33	0,53
XIV	46	0,92
XV	29	1,21
XVI	96	1,64
XVII (al 31/12/2017)	107	2,38

Rielaborazione di dati contenuti in: n. lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., pp. 81-134; *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, p. 353.; *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura*, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, pp. 43-44.

I dati riportati nella tabella che segue evidenziano un deciso incremento del suo utilizzo a partire dalla XV legislatura: viene ormai posta su oltre un quarto dei progetti di legge approvati dal Parlamento, ed il tasso d'incidenza è ancora più elevato se si considerano solo i disegni di legge⁷⁶.

p. 812; M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, cit., p. 147; N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 2012, pp. 85- 109.

⁷⁶ Cfr. *Governo in Parlamento, XVI Legislatura*, A cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, consultabile online all'indirizzo www.rapportiparlamento.it pp. 26 ss.; F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., p. 62.

Legislatura	XIV	XV	XVI	XVII⁷⁷
Leggi	686	112	391	354
Questioni di fiducia	46	29	96	107
Percentuale	% 6,71	% 25,89	% 24,55	% 30,23

Rielaborazione di dati contenuti in: n. Iupo, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., pp. 81-134; *Rapporto 2005 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 293 ss.; *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 343 ss.; *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 464 ss.; *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, p. 353.; *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, 2017, pp. 43-44.

A fronte dei dati riportati non pare più possibile definirlo uno strumento eccezionale nella disponibilità dell'esecutivo, ma sembra essere divenuto a tutti gli effetti un dispositivo ordinario nelle dinamiche inter-istituzionali⁷⁸.

Prima di considerare la correlazione con la decretazione d'urgenza, sembra utile indagare quali siano le ragioni che hanno spinto i Governi a porre con tanta frequenza la questione di fiducia nel corso delle ultime tre legislature. Sono infatti individuabili due 'tipologie' di questione di fiducia, relative a differenti finalità perseguite.

La funzione primaria dello strumento in esame è relativa al mantenimento del rapporto fiduciario. Il suo utilizzo in riferimento ad una determinata disposizione di un progetto di legge consente al Governo di compattare la maggioranza, portando all'approvazione di un punto fondamentale del proprio indirizzo politico⁷⁹ (o sul quale la compagine governativa non si fosse dimostrata salda). Si potrebbe definire tale strumento come "fiducia ordinaria".

⁷⁷ Dati aggiornati al 31/12/2017.

⁷⁸ Taluni Governi, in particolar modo l'esecutivo guidato da Mario Monti nella XVI legislatura e quello con presieduto da Paolo Gentiloni, nella XVII, ne hanno fatto un uso talmente massiccio da spiccare tra tutti gli altri: in entrambi i casi, infatti, è stata ampiamente superata la soglia delle 2 questioni di fiducia al mese (2,58 nel caso del Governo Gentiloni, 3 in quello del Governo Monti). Sul tema, in particolar modo con riferimento alla XVI legislatura, cfr. M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, cit., p. 229; G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, cit, pp. 50 ss.; *Governo in Parlamento, XVI Legislatura*, a cura dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, cit., pp. 26 ss.

⁷⁹ Dottrina risalente metteva in chiaro come fosse questa la funzione primaria, e l'unica corretta, dell'istituto in parola. G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 37 ss.; S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di Scienze politiche dell'Università Cesare Alfieri, 1962, p. 236.

Accanto ad essa si è sviluppata, fin dalle prime legislature⁸⁰, la tendenza a porre la questione di fiducia con la finalità di trarre vantaggio dagli effetti procedurali che essa comporta⁸¹. Ciò vale tanto dal punto di vista del risparmio temporale per giungere all'approvazione del progetto di legge, quando da quello della cessazione del dibattito parlamentare, anche interno alla maggioranza, sul punto. Si è parlato in tal senso di "fiducia tecnica"⁸².

È opportuno, nell'analisi del fenomeno, tener presente la differenza tra fiducia 'ordinaria' e fiducia 'tecnica', per evitare di considerare ogni ricorso all'istituto in esame come uno strappo politico del Governo nei confronti dell'Aula (e della maggioranza). Ciò potrebbe portare ad elaborare conclusioni errate per quanto riguarda la solidità della maggioranza e la 'prepotenza' dell'esecutivo nella presentazione di progetti di legge.

Tale distinzione assume ulteriore valore se viene considerato il fenomeno della questione di fiducia nell'ambito della conversione dei decreti-legge: in tal caso, infatti, a giustificare la fiducia 'tecnica' vi è l'importante fattore rappresentato dai termini stringenti per la conversione, superati i quali il decreto decade *ex tunc*.

Il cambiamento che ha interessato il sistema politico ed istituzionale a partire dalla metà degli anni '90 ha portato ad un progressivo incremento dell'incidenza di questo strumento, così come ad una rimodulazione del suo utilizzo.

Il Governo ha assunto il ruolo di protagonista nel panorama istituzionale, affermandosi come principale centro di produzione normativa⁸³. L'istituto in questione consente di rispondere alla "necessità di una migliore capacità decisionale e di un'azione maggiormente efficace"⁸⁴ da parte degli esecutivi, sempre più necessitati ad agire con tempestività dall'evoluzione dell'ordinamento multilivello e del sistema mediatico⁸⁵.

Pertanto, nel corso delle ultime legislature, la questione di fiducia è stata utilizzata con minor frequenza per rendere coesa la maggioranza in riferimento a progetti di legge di particolare importanza per l'esecutivo, mentre è cresciuto moltissimo il ricorso alla 'fiducia tecnica'.

⁸⁰ La pratica della cd. fiducia tecnica viene fatta risalire alla legge di conversione del decreto-legge n. 625 del 1979, cd. Decreto antiterrorismo. A fronte della volontà espressa dalle opposizioni di far ricorso a pratiche ostruzionistiche, il Presidente del Consiglio Cossiga pose la questione di fiducia, dichiarando contestualmente che ciò veniva fatto con il solo fine di giungere all'approvazione della legge entro i termini di decadenza del decreto.

⁸¹ Sugli effetti procedurali della questione di fiducia, molto ampiamente, seppur precedente rispetto alla riforma dei regolamenti del 1971: A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, cit., pp. 39 ss.; più recentemente G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme dei regolamenti delle camere, Il Filangieri, Quaderno 2007*, pp. 57 ss.; G. RIVISECCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., p. 184.

⁸² *Ex pluribus*, V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 245; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 119.

⁸³ Ad essere penalizzata dall'incremento del ricorso alla questione di fiducia non è solo l'opposizione, che non ha modo di intervenire con proposte emendative, anche di compromesso, ma anche, e forse soprattutto, la maggioranza, che non può far altro che adeguarsi acriticamente a quanto proposto dall'esecutivo. Su questo punto, parlando di un aumento della forza del 'ricatto' governativo, N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 91.

⁸⁴ M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, cit., p. 231.

⁸⁵ Sul mutamento del sistema politico in relazione al cambiamento mediatico e internazionale cfr. M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, cit., pp. 144 ss.; S. COLARIZZI, M. GERVAISONI, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2012; M. CALISE, *Il presidente personale*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 93 ss.

La questione di fiducia viene quindi spesso utilizzata strumentalmente all'approvazione più veloce di progetti di legge sui quali la maggioranza si dimostra unita, o, anche se controversi, sui quali non vi sarebbero realisticamente rischi di rottura del rapporto fiduciario. A fondare un così alto ricorso all'istituto sono quindi ragioni di carattere anti-ostuzionistico, o comunque di accelerazione dell'*iter legis*, e solo secondariamente legate alla volontà di evitare il voto su disposizioni del testo o emendamenti sui quali la maggioranza potrebbe dimostrarsi disunita. In tal senso si segnala inoltre la tendenza a porre la questione di fiducia nell'ambito di leggi di grande importanza, quali quelle in ambito finanziario e le leggi di bilancio⁸⁶.

Talvolta, inoltre, viene utilizzata per incidere su provvedimenti di grande rilievo per l'indirizzo politico del Governo⁸⁷, seppur in mancanza, nella maggior parte dei casi, di un effettivo rischio per la tenuta della maggioranza.

In definitiva, non vi è dubbio che la questione di fiducia abbia rappresentato uno degli strumenti più importanti con cui il Governo ha rafforzato la propria posizione istituzionale, in particolare a discapito del Parlamento⁸⁸. Attraverso il ricorso sempre più frequente ad essa l'esecutivo ha l'opportunità di veder approvate le proprie istanze con grande rapidità e senza modifiche emendative al testo proposto⁸⁹. Ciò, tuttavia, provoca necessariamente uno svilimento del ruolo del legislatore, costantemente messo di fronte alle sole alternative dell'accoglimento del progetto di legge o della caduta del Governo.

Quanto esposto finora vale anche, in maniera ancor più marcata, per quanto riguarda la posizione della questione di fiducia nell'ambito della conversione di un decreto-legge. In tal caso, infatti, viene ulteriormente ridotto il margine di intervento assembleare, in quanto il testo di partenza è anch'esso espressione della volontà governativa. Ciò comporta un'eccezionale compressione delle prerogative parlamentari relative alla produzione legislativa. Al tempo stesso risultano amplificate le esigenze dell'esecutivo con riferimento alla certezza e celerità dell'approvazione del provvedimento, per via del termine perentorio di 60 giorni per la conversione in legge ordinaria del decreto-legge.

⁸⁶ In questi casi avviene sovente che all'apposizione della fiducia si accompagni la presentazione di un maxiemendamento o che il disegno di legge fosse già dalla sua origine formulato in modo da contenere pochissimi articoli estremamente ampi. Sul tema cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 14; M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, cit., p. 231.

⁸⁷ Tra la XVI e la XVII legislatura sono assai numerosi i casi di provvedimenti legislativi di primo piano approvati attraverso la posizione della questione di fiducia. Nel corso della XVI legislatura si ricordino, a titolo esemplificativo, il Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, cd. "Decreto salva Italia", o il Decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9 cd. "Decreto svuota carceri". Con riferimento alla XVII legislatura, invece, è possibile citare la legge 3 novembre 2017, n. 165, cd. "Rosatellum", la legge 22 dicembre 2017, n. 219, "Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento" e la legge 20 maggio 2016, n. 76, "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze". Sul tema cfr. G. MAZZOLA, *Esperienze di "fuga dalla legge" tratte dall'ultima legislatura nazionale e regionale*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012, pp. 2-9; N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, cit., pp. 85-109.

⁸⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 227 ss.; F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., p. 64-65.

⁸⁹ G. MAZZOLA, *Esperienze di "fuga dalla legge" tratte dall'ultima legislatura nazionale e regionale*, cit. p. 2.

L'analisi dei dati relativi alla passata legislatura consente di prospettare alcune conclusioni. In primo luogo, risulta evidente come la fiducia venga posta, nell'ambito della procedura di conversione, con estrema frequenza.

Complessivamente, la questione di fiducia è stata posta 69 volte⁹⁰, in relazione a 43 leggi di conversione. Ponendo questo dato in relazione con gli 83 decreti convertiti emerge come ben il 51,81% delle leggi di conversione sia stato approvato attraverso almeno un voto di fiducia. Inoltre, in ben 20 casi la fiducia è stata posta presso entrambe le Camere, e per 3 volte in tre diverse letture⁹¹. In tali circostanze l'esecutivo ha imposto la propria volontà, relativamente ad un preciso articolo, ad entrambi i rami del Parlamento; si può probabilmente parlare, relativamente a questi episodi, di una *“pretesa del Governo di decidere in prima persona le politiche principali”*⁹².

Nella XVII legislatura, dunque, la maggioranza assoluta dei decreti-legge convertiti con successo è divenuta legge ricorrendo in almeno una delle due Camere alla questione di fiducia: una quota eccezionalmente alta, che rappresenta un dato senza precedenti. La XVI legislatura, che pure si era distinta per l'ampio uso fatto dagli esecutivi degli strumenti del decreto-legge e della questione di fiducia, presenta dei dati notevolmente inferiori: 'solamente' 36 leggi di conversione su 106 sono state approvate attraverso un voto di fiducia (33,96%); in 22 casi la questione di fiducia è stata posta in entrambe le Camere⁹³.

Ciò mostra, da un lato, come il contenuto della decretazione d'urgenza sia sempre più legato all'attività normativa del Governo: il decreto viene infatti utilizzato in luogo della legge ordinaria, tanto per l'approvazione di provvedimenti di rilievo, quanto per il perseguimento dell'indirizzo politico. Per questo motivo l'esecutivo necessita della loro approvazione definitiva, e non ha intenzione di lasciar decadere il provvedimento⁹⁴.

In secondo luogo, la grande incidenza della cd. fiducia tecnica indica come la ragione per cui gli esecutivi ricorrono alla decretazione d'urgenza prima, e alla questione di fiducia poi, non risiede principalmente nella loro volontà di esautorare il Parlamento delle sue funzioni, o di voler eliminare qualunque forma di dibattito assembleare. Il motivo, *in primis*, va individuato nei grandi vantaggi procedurali che la combinazione tra decreto-legge e questione di fiducia consente di ottenere con riferimento alla celerità del provvedimento ed alla certezza della sua approvazione⁹⁵.

⁹⁰ 34 volte alla Camera e 35 al Senato

⁹¹ Tra questi i disegni di legge di conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, *“Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese”* e del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*, sono stati approvati mediante lo strumento in esame nelle due letture alla Camera, così come nella lettura al Senato.

⁹² G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit. p. 65.

⁹³ Cfr. *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea Rapporto, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, pp. 490-492.

⁹⁴ Come evidenziato in precedenza, il contenuto dei decreti-legge non convertiti viene in massima parte ripreso in altri provvedimenti.

⁹⁵ Sul fatto che questo uso del decreto-legge sia un fenomeno necessitato dalla mancanza di procedure idonee nell'ordinamento italiano, a fronte della necessità di adottare provvedimenti con sempre maggiore celerità:

Un elemento importante, per avvalorare quest'ipotesi, è dato dall'elaborazione del momento di posizione della fiducia in relazione ai giorni mancanti alla decadenza del decreto.

Considerando la totalità delle leggi di conversione, si evince che nella maggior parte dei casi la conversione è avvenuta in oltre 50 giorni (56 casi), a meno di dieci dalla decadenza. Se si analizzano le sole leggi di conversione sulle quali è stata posta la questione di fiducia ciò appare ancor più evidente⁹⁶. A fronte di 43 casi, per ben 19 volte la conversione è avvenuta dopo il 55° giorno dalla presentazione del disegno di legge, 9 volte oltre il 50°, mentre in sole 15 occasioni il decreto è stato convertito in meno di 50 giorni. Inoltre, tra questi ultimi, in 12 vasi si è trattato di provvedimenti adottati in prossimità della sospensione estiva dei lavori parlamentari: i decreti sarebbero dunque con ogni probabilità decaduti se non fossero stati convertiti prontamente.

Nella larga maggioranza dei casi, quindi, i provvedimenti approvati mediante posizione della questione di fiducia erano prossimi alla decadenza, avvalorando l'ipotesi che essa non fosse stata posta con l'obiettivo di limitare dibattito assembleare, quanto più probabilmente per evitare la possibile decorrenza del termine costituzionale.

Un ultimo, importante tema da affrontare, con riferimento alla posizione della questione di fiducia, riguarda il fenomeno dei cd. "maxi emendamenti" in fase di conversione dei decreti.

Si tratta probabilmente del caso più evidente di compressione delle prerogative parlamentari: il Governo propone un emendamento estremamente ampio, che copre la maggior parte o la totalità di un disegno di legge di conversione, e sulla sua approvazione pone la questione di fiducia, in modo da eliminare ogni possibile intervento emendativo parlamentare⁹⁷. Le Camere non hanno quindi modo di incidere né sul provvedimento di partenza, né sulla sua discussione assembleare; a determinare i tempi ed il contenuto della produzione legislativa, in questo caso, è quasi interamente il Governo⁹⁸.

A. SAITTA, *Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, cit., p. 486; G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., p. 184; F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., p. 63.

⁹⁶ Dati elaborati sulla base degli appunti del Comitato per la legislazione relativi alla XVII legislatura. Cfr. *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura, Osservatorio sulla Legislazione*, Camera dei Deputati, 2017, pp. 43-44.

⁹⁷ Un'ulteriore fattore di problematicità riguarda la vanificazione dell'attività delle commissioni incaricate. Il disegno di legge di conversione viene infatti sottoposto all'esame delle commissioni competenti della camera di riferimento, che inizia ad elaborare una serie di possibili emendamenti al testo del decreto. Al momento della discussione assembleare, tuttavia, la presentazione del maxi emendamento, con la posizione della questione di fiducia, rende superfluo il lavoro delle commissioni incaricate, mettendo l'assemblea di fronte alla scelta di accettare quanto proposto o prendersi la responsabilità delle dimissioni del Governo. Parte della dottrina sottolinea criticamente questo aspetto: Cfr. E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 42; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, p. 140.

⁹⁸ Parte della dottrina sottolinea, pur senza giustificare o sminuire la criticità del procedimento illustrato, come vi sia un intervento dei gruppi parlamentari in questo ambito. Avviene, infatti, un confronto in ambito strettamente politico tra i rappresentanti dell'esecutivo ed i gruppi parlamentari, che porta molto spesso all'accoglimento, nel testo del maxi emendamento, di istanze politiche dei gruppi di maggioranza (e talvolta anche di opposizione). In questo modo i parlamentari riescono ad incidere sulla produzione normativa e l'esecutivo evita il rischio di veder respinto

Ciò ha sollevato critiche pressoché unanimi in ambito dottrinale⁹⁹ e numerosi dubbi di incostituzionalità¹⁰⁰.

La produzione normativa della XVII legislatura mostra, sotto questo aspetto, un'importante inversione di tendenza: come sottolineato dall'Osservatorio sulla legislazione “*alla Camera la questione di fiducia è stata sempre posta sui testi licenziati dalle Commissioni di merito, con la rinuncia da parte del Governo alla presentazione di maxiemendamenti*”¹⁰¹.

Al Senato la situazione appare differente: a palazzo Madama infatti l'Assemblea esamina separatamente il disegno di legge di conversione e gli eventuali emendamenti proposti dalle commissioni. Non si forma, quindi, un testo della Commissione relativo al disegno di legge. È quindi avvenuto che venissero presentati dei maxiemendamenti, ma anche in questo caso essi hanno, tendenzialmente, rispecchiato il contenuto degli emendamenti presentati dalle commissioni¹⁰².

l'emendamento. Cfr. D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del “Governo maggioritario”*, cit., p. 219; N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, cit., pp. 1 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., pp. 16-17.

⁹⁹ La letteratura in tal senso è amplissima. Tra i molti autori che vi fanno riferimento cfr.: L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., pp. 4753 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 809; V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in V. LIPPOLIS (a cura di), cit., p. 193; D. RAVENNA, *La patologia dei maxi emendamenti e i possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010, p. 30-31; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, cit., p. 84 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

¹⁰⁰ Molte voci dottrinali si sono espresse in favore di una declaratoria di incostituzionalità del fenomeno. In particolare, ciò che viene contestato è la presunta violazione dell'art. 72, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui dispone che ogni disegno di legge vada approvato articolo per articolo e con votazione finale. Sul tema si segnala come lo stesso Presidente della Repubblica Napolitano si sia espresso criticamente: nel comunicato della presidenza del 14 marzo 2017 si legge che la prassi in esame “*non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale”*”. Nello stesso modo si era espresso il Presidente Ciampi nel messaggio alle Camere del 17 novembre 2004. A supporto della teoria della netta incostituzionalità, a titolo esemplificativo: G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, pp. 139 ss.; N. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, cit., pp. 225 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 818; S. LABRIOLA, *Editoriale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2004, pp. 589 ss.; G. RIVOCSECCI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., pp. 187 ss. (in questo caso si parla anche di violazione della libertà di voto del singolo parlamentare. Secondo l'A. se il parlamentare deve esprimere un voto su un unico grande articolo a contenuto spesso eterogeneo allora viene violata la sua libertà di esprimere un voto libero da coartazioni), G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 321. Con posizioni critiche, relative alla possibile, o probabile, incostituzionalità del fenomeno: G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 291 ss.; P. CARETTI, *Maxi emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, cit., pp. 13 ss.; Opinione dissenziente, che non ritiene sussistano argomenti dirimenti sul piano della costituzionalità: V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., spec. p. 25.

¹⁰¹ *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura*, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, p. 43.

¹⁰² *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura*, Osservatorio sulla Legislazione, Camera dei Deputati, 2017, p. 43, spec. n. 13.

Sembra dunque che questo particolare elemento di criticità abbia subito un importante ridimensionamento, con effetti positivi dal punto di vista della partecipazione assembleare al procedimento di conversione dei decreti-legge.

4. Decreto-legge come un disegno di legge con procedura privilegiata.

Analizzati i dati quantitativi e qualitativi riguardanti la decretazione d'urgenza nell'ultima legislatura, è ora possibile provare ad elaborare qualche valutazione sul fenomeno.

Innanzitutto, il decreto-legge rimane uno strumento importante nella disponibilità dell'esecutivo e viene ampiamente utilizzato. Nella XVII legislatura ha infatti inciso per quasi il 13% sulla produzione normativa generale, e le leggi di conversione hanno rappresentato il 21,9%¹⁰³ del totale delle leggi ordinarie¹⁰⁴.

Permangono, inoltre, buona parte delle criticità relative al suo utilizzo, già evidenziate nel corso delle legislature precedenti. Tra di esse, si segnala la tendenza ad emanare decreti di carattere economico o finanziario, spesso in prossimità delle leggi di bilancio, in modo da introdurre capitoli di spesa o di investimento di capitali in anticipo rispetto alla discussione assembleare; ciò inoltre avviene, relativamente spesso, attraverso l'utilizzo della questione di fiducia. In tal modo il Governo si assicura con certezza l'approvazione di una parte degli interventi economici che intende perseguire nel corso del periodo successivo¹⁰⁵.

Un altro elemento di criticità riguarda l'utilizzo, sempre più ampio, della questione di fiducia nell'ambito della conversione in legge dei decreti. Come ricordato in precedenza, tale fenomeno rientra, nella maggioranza dei casi, nell'ambito della cd. 'fiducia tecnica', limitando le conseguenze negative sul rispetto della discussione assembleare. Rimangono tuttavia casi in cui l'esecutivo impone ai parlamentari la propria linea politica nella fase di conversione del decreto (si pensi, ad esempio, alla posizione della questione di fiducia in entrambe le camere). In quest'ambito va indicato positivamente l'abbandono, almeno presso la Camera dei deputati, della prassi dei cd. 'maxi emendamenti' in fase di conversione. Tale procedura, fortemente lesiva delle prerogative parlamentari e dalla dubbia costituzionalità, sembra essere stata fortemente ridimensionata nel corso dell'ultima legislatura¹⁰⁶.

Un ulteriore fattore rilevante riguarda il ramo parlamentare in cui avvengono le modifiche in fase di conversione. Come evidenziato in precedenza, esse hanno luogo quasi sempre alla

¹⁰³ 83 leggi di conversione, 379 leggi ordinarie.

¹⁰⁴ La lieve flessione del suo utilizzo rispetto alle legislature immediatamente precedenti sembra troppo limitata per poter essere qualificata come un vero e proprio cambiamento; appare più probabile che si tratti di una fluttuazione fisiologica dei dati normativi.

¹⁰⁵ A titolo esemplificativo cfr. Legge 6 ottobre 2008, n. 133, conversione del d.l. del 25 giugno 2008, n. 112; Legge 15 luglio 2011, numero 111, conversione del d.l. del 6 luglio 2011, n. 98; Legge 7 agosto 2012, numero 135, conversione del d.l. 6 luglio 2012, numero 95; Legge 13 dicembre 2013, numero 137, conversione del d.l. 15 ottobre 2013, numero 120; Legge 23 giugno 2014, numero 89, conversione del d.l. del 34 aprile 2014, numero 66.

¹⁰⁶ Sul tema si segnala il recente contributo di Giovanna Pistorio: G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018,

camera in cui viene presentato il disegno di legge di conversione; molto spesso, infatti, la prossimità del termine di decadenza non consente l'instaurazione di un procedimento analogo presso l'altra camera. Ciò comporta, a livello sostanziale, che il secondo ramo parlamentare si limita ad una ratifica di quanto deciso nel primo, senza un'effettiva possibilità di incidere nel procedimento legislativo. In altre parole, nella fase di conversione dei decreti-legge le dinamiche istituzionali sembrano far tendere il sistema verso un sostanziale monocameralismo.

Ciò che si intende evidenziare maggiormente in questa sede, tuttavia, riguarda una tematica ulteriore: nei dati relativi alla XVII legislatura, infatti, sembrano trovare conferma le voci dottrinali che parlano di profondo mutamento della decretazione d'urgenza¹⁰⁷.

La tendenza in atto appare quella di una sua "trasformazione genetica"¹⁰⁸, che porta il decreto-legge ad essere sempre più fungibile con un disegno di legge 'ordinario', salvo importanti vantaggi a livello procedurale.

L'analisi della produzione normativa fornisce numerosi indizi in questo senso.

In primo luogo, rileva la quantità di leggi di conversione che presentano delle modifiche rispetto al testo del decreto originario¹⁰⁹: nell'ampia maggioranza dei casi sono stati approvati emendamenti al testo originario del decreto¹¹⁰. Non è quindi possibile sostenere che il Parlamento si limiti ad approvare quanto già disposto precedentemente dal Governo; al contrario, vi è una intensa attività normativa in sede di conversione, tanto da parte della maggioranza che dell'opposizione¹¹¹. La grande attività emendativa del Parlamento consente di ridimensionare i timori di un procedimento normativo completamente in mano al governo, rafforzando al contrario la tesi dell'uso del decreto-legge in sostituzione dell'iniziativa legislativa governativa.

¹⁰⁷ Simoncini parla di una sua "defunzionalizzazione", A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., p. 344; analoghe considerazioni in: M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, cit., p. 147; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 88; C. REDÌ, *Decreto-legge: strumento "straordinariamente ordinario"?*, in R. ZACCARIA (a cura di), cit., pp. 77ss.

¹⁰⁸ F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., p. 50.

¹⁰⁹ Non si tratta di un fenomeno recente: già dalla VII legislatura il numero di decreti-legge emendati in sede di conversione si è stabilmente mantenuto sopra il 70%; cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della corte costituzionale*, cit., pp. 306-307.

¹¹⁰ Di norma, ciò è limitato al ramo del Parlamento in cui il disegno di legge viene presentato, in relazione al termine a cui la procedura è sottoposta; l'approvazione di emendamenti anche nell'altra Camera porterebbe ad un ulteriore passaggio assembleare, con il forte rischio non riuscire a convertire il decreto entro il termine di 60 giorni. Da ciò consegue che assume rilievo la scelta, da parte dell'esecutivo, del ramo parlamentare in cui presentare il disegno di legge di conversione. La prassi mostra come ciò avvenga più frequentemente al Senato. La ragione di questa scelta risiede nelle differenti discipline dei regolamenti parlamentari: alla Camera infatti la legge di conversione non può essere soggetta al regime del contingentamento dei tempi, mentre ciò non avviene al Senato. Il Governo, allora, per rendere più veloce ed agevole da procedura, tende a presentare il disegno di legge di conversione a Palazzo Madama, in modo da trasmetterlo alla Camera solo in un secondo momento, spesso in prossimità della scadenza dei termini di conversione. Sul tema U. ZAMPETTI, *Le riforme del regolamento della Camera dei deputati e i riflessi sull'amministrazione*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., p. 92; G. RIVOSACCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., p. 192.

¹¹¹ Sebbene una quota considerevole degli emendamenti derivino dall'iniziativa del Governo stesso o dei parlamentari di maggioranza, accade con una certa frequenza che vengano approvati anche emendamenti provenienti dalle fila dell'opposizione. Sul tema cfr. G. DELLEDONNE, *Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo nella XVI legislatura*, in *osservatorio sulle fonti*, fascicolo 2, 2011; L. GORI, *Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), cit.

In secondo luogo, lo stesso comportamento degli esecutivi offre argomenti in favore della tesi in esame. Si pensi ad esempio al fenomeno dell'annuncio, con largo anticipo, della predisposizione di un decreto-legge per risolvere una problematica sottoposta all'attenzione dell'opinione pubblica: vi è un'evidente contraddizione tra i 'casi straordinari di necessità ed urgenza' necessari per l'adozione del provvedimento e il suo annuncio con settimane o mesi di anticipo¹¹². Tale comportamento ricorda più quello dell'annuncio di un disegno di legge per un intervento normativo relativo all'indirizzo politico del Governo, dando adito al sospetto che, anziché una vera e propria esigenza del provvedere, alla base del provvedimento vi siano ragioni di mero vantaggio politico e mediatico.

Ancora, si pensi al fatto che, per decreti di particolare rilevanza, fin dalla loro presentazione l'esecutivo si dimostra aperto all'accoglimento di futuri emendamenti, assumendo che quello contenuto nei decreti non sia un testo definitivo¹¹³. Il Governo è al corrente del fatto che le disposizioni saranno soggette ad un'ampia revisione in sede assembleare: ciò è tipico del progetto di legge, per definizione atto da modificarsi in Parlamento, più che del decreto-legge. Un ultimo elemento rilevante, per quanto riguarda l'attività degli esecutivi, riguarda i temi che vengono interessati dalla decretazione d'urgenza. Dall'analisi del numero di commissioni coinvolte nel procedimento di conversione, ma anche, più agevolmente, dei titoli dei decreti stessi, emerge che la decretazione d'urgenza viene oggi utilizzata con riferimento a qualsiasi genere di ambito normativo, in assenza dei caratteri di necessità ed urgenza.

Se si ricorre al decreto-legge per qualsiasi intervento normativo, in mancanza dei presupposti costituzionali, tanto per operazioni puntuali, quanto per riforme di ampio respiro, con la consapevolezza della probabile modifica del testo di partenza durante il passaggio parlamentare, cosa distingue questo istituto da un disegno di legge governativo? Di fatto, solo le implicazioni procedurali.

Ecco dunque che il decreto-legge assume sempre più la veste di un disegno di legge contraddistinto da importanti vantaggi procedurali: lo si potrebbe assimilare, infatti, ad un disegno di legge, già produttivo di effetti, sulla base del quale intavolare la discussione in ambito assembleare durante fase di conversione (con la non secondaria differenza che l'intero provvedimento è soggetto ad un brevissimo termine di decadenza, equiparando quindi la procedura ad un contingentamento dei tempi estremamente stringente). Come la dottrina più attenta ha avuto modo di sottolineare, esso viene sovente utilizzato come una *"iniziativa legislativa privilegiata"*¹¹⁴, o ancor meglio come una *"iniziativa legislativa del governo in cui l'efficacia normativa è anticipata al momento della presentazione del decreto-legge alle Camere"*¹¹⁵.

¹¹² "Provvedimenti d'urgenza emanati privi dei presupposti costituzionali, mancanti degli elementi strutturali, emanati con un considerevole discrimen temporale fra deliberazione ed entrata in vigore, o, last but not least, annunciati mesi prima, sono intrinsecamente irrazionali, incongrui e illogici". F. GIULIMONDI, *Costituzione materiale, Costituzione formale e riforme costituzionali*, cit., p. 59 ss., spec. p. 60.

¹¹³ F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., p. 17.

¹¹⁴ V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 15.

¹¹⁵ A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 137. La descrizione del decreto-legge come "disegno di legge governativo rafforzato" è risalente e risale ad Alberto Predieri: A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in

Se la procedura di conversione dei decreti-legge viene interpretata come una sorta di procedimento legislativo accelerato vengono meno i limiti dati dai presupposti di necessità ed urgenza, e allo stesso modo non vi è motivo per cui il testo definitivo debba avere particolari legami con quello del decreto, portando a leggi di conversione dalle dimensioni amplissime e dal contenuto estremamente eterogeneo¹¹⁶.

5. Sintomo di un cambiamento nella forma di governo sostanziale?

Il fenomeno in esame si inserisce all'interno di un più ampio dibattito dottrinale relativo all'evoluzione dei rapporti tra le istituzioni, ed in particolare tra Governo e Parlamento.

Secondo alcuni autori esso è espressione di un generale rafforzamento dell'esecutivo, che starebbe assumendo sempre più potere normativo a discapito del Parlamento, con l'obiettivo di raggiungere la piena centralità nel panorama istituzionale¹¹⁷.

Seguendo questa linea interpretativa il Governo, in mancanza di modifiche al sistema formale di ripartizione dei poteri, starebbe forzando le procedure sostanziali per rafforzare il proprio ruolo nella produzione legislativa. In particolare, gli esecutivi starebbero cercando di limitare i poteri delle opposizioni e di ostacolare il dissenso interno alla stessa maggioranza, in modo da ridurre gli ostacoli parlamentari nell'*iter legis* relativo ai provvedimenti d'indirizzo politico.

Secondo altri studiosi, invece, l'importanza assunta dal Governo dipenderebbe da fattori esterni¹¹⁸, non rappresenterebbe il risultato di uno specifico disegno politico. L'esecutivo, in

F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, p. XX.

¹¹⁶ La dottrina maggioritaria interpreta in maniera critica il modo in cui viene oggi utilizzata la procedura di conversione dei decreti-legge. Il tema dell'omogeneità della disciplina e dell'attinenza tra disegno di legge iniziale e legge approvata non è l'unico a fondare le critiche della dottrina: alcuni autori sottolineano effetti negativi sulla qualità della legislazione, legato alla brevità dei tempi e alla molteplicità di temi trattati. Cfr. F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, cit., pp. 21-22; C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, cit., pp. 787 ss. Vi sono però anche voci in parziale contraddizione, che sottolineano come, in una cornice normativa in cui la decretazione d'urgenza ha assunto il ruolo di mezzo privilegiato per l'adozione di norme di grande importanza, il Parlamento sia necessitato, se vuole far sentire la propria voce, ad intervenire in modo esteso nella procedura di conversione. Sul tema Ridola scrive che "*l'espansione degli interventi parlamentari in sede di conversione è il più delle volte l'unico strumento attraverso il quale il Parlamento può fronteggiare l'abuso del decreto-legge, trasformando il procedimento ex art. 77 Cost. in una fase di negoziazione dei contenuti della normativa adottata dal Governo, che le Camere collocano in una cornice legislativa più ampia*" P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti Parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 248.

¹¹⁷ Tra i sostenitori di questa tesi si segnalano: Cfr. A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivistaic.it*, 7 dicembre 2010, pp. 1 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., p. 65; A. D'ANDREA (a cura di) *Il governo sopra tutto. Cattiva politica e Costituzione*, Gussago, BiblioFabbrica, 2009; G. RIVOSACCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), cit., pp. 155 ss.

¹¹⁸ Un mondo sempre più globalizzato impone processi decisionali rapidi e dalle conseguenze immediate, perciò più funzionali se in capo ad organi ristretti o addirittura monocratici, quali il governo ed il suo vertice. Ciò porta alla diffusa tendenza alla centralità degli esecutivi. In quest'ottica assume un ruolo rilevante anche l'Unione Europea, la cui struttura istituzionale pone gli esecutivi in primo piano rispetto alle assemblee rappresentative. Sul legame tra la crescente importanza della disciplina comunitaria e il rafforzamento del Governo, ed in particolare del Presidente del Consiglio, cfr.: S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 38; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., p. 212; V. LIPPOLIS, *La centralità del*

manca di adeguati poteri formali e sottoposto all'esigenza di giungere in tempi sempre più rapidi all'approvazione delle leggi, utilizzerebbe i poteri di cui dispone per cercare di raggiungere quest'obiettivo. La sostanziale limitazione delle prerogative parlamentari, quindi, rappresenterebbe un 'effetto collaterale' del fenomeno, non il suo fine.

Allo stesso modo, l'attuale uso della decretazione d'urgenza sarebbe indice di esigenze oggettive, relativa sia all'attuazione dell'indirizzo politico sia alla celerità nell'approvazione dei provvedimenti, che l'assetto normativo vigente non consente di soddisfare¹¹⁹.

Nel particolare ambito della decretazione d'urgenza, alla luce dei dati e dei fenomeni presentati, appare preferibile la seconda interpretazione.

L'utilizzo del decreto-legge in luogo di un disegno di legge ordinario non sembra orientato all'eliminazione della discussione parlamentare, o degli interventi emendativi delle Camere (che, come visto, rimangono assai frequenti), ma principalmente all'approvazione del provvedimento definitivo in tempi brevissimi e certi. L'esigenza alla base del fenomeno, dunque, non è tanto ravvisabile nella volontà di perseguire il proprio indirizzo politico senza ostacoli parlamentari, quanto nella volontà di accelerare il più possibile l'iter di approvazione della legge.

La mancanza di valide alternative per gli esecutivi per attuare il proprio indirizzo politico sembra poter essere una delle ragioni per cui le richiamate sentenze della Corte costituzionale in merito alla decretazione d'urgenza non abbiano sortito lo stesso effetto, nella produzione normativa, della più risalente sentenza n.360 del 1996. La pronuncia del giudice costituzionale non è stata, a differenza che allora, accolta come un limite ad una prassi ormai insostenibile, ma come un ostacolo ad una via necessaria, e pertanto da superare od arginare.

Proprio in virtù di queste ragioni si è scelto di non definire la tendenza in atto come un abuso dello strumento in esame, ma come di una sua evoluzione. Ciò non vuole significare, tuttavia, che vadano ignorati o sottovalutati i caratteri di criticità emerse dall'analisi dei dati normativi. In particolare, permangono i fenomeni di violazione del dettato costituzionale sottolineati dalla Corte a partire dalla sentenza n. 171 del 2007 (nonché il mancato rispetto delle prescrizioni contenute all'art. 15 della l. 400/88) e gli episodi di limitazione del dibattito assembleare attraverso la posizione del voto di fiducia in fase di conversione (specialmente se ciò avviene in entrambe le Camere).

6. Quali possibili prospettive?

Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano, in S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*. Il Filangieri, Quaderno 2010, Napoli, Jovene, 2011, p. 9, p. 22; Con spunti comparati G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa: ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 289 ss.

¹¹⁹ Sul fatto che il Governo non disponga di adeguati poteri formali per incidere in ambito legislativo, e che versi in una situazione di debolezza (almeno formalmente) nei confronti dell'istituzione parlamentare: V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 9; Della stessa idea V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Cantanzaro, Rubbettino, 2007, pp. 43 ss.; N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), cit., p. 550; M. VILLONE, *La forma di governo: elasticità versus rigidità*, in M. VOLPI (a cura di), cit., pp. 71 ss.; Sul tema, con riferimenti agli ordinamenti di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito, P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, Giuffrè, 2003.

Se si accoglie la posizione per cui le problematiche in precedenza indicate siano indice dell'evoluzione dell'uso dell'istituto, in virtù di un cambiamento dei rapporti tra Governo e Parlamento, allora i provvedimenti ipotizzati per porvi un argine non dovrebbero essere soltanto finalizzati alla loro repressione, ma dovrebbero includere strumenti per comprenderne le cause ed incanalarne le esigenze verso dispositivi normativi più adatti. In altre parole, non sarebbe sufficiente imporre un rigoroso rispetto di requisiti costituzionali¹²⁰, ma sarebbe necessario anche formulare ipotesi ulteriori, adatte ad accogliere i cambiamenti in atto.

Non si tratta di una impostazione inedita: tale modello 'duale' di intervento era stato seguito, infatti, anche nel tentativo di riforma costituzionale avvenuto nel corso della XVII legislatura. Il cd. Ddl. Boschi, a questo proposito, prevedeva, all'interno dell'art. 77 Cost., il divieto di inserimento, in fase di conversione, di disposizioni estranee all'oggetto o alla finalità del decreto (riprendendo quanto stabilito dal giudice costituzionale nelle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014), così come gli obblighi di omogeneità, specificità ed immediata applicazione del contenuto del decreto, costituzionalizzando così alcune norme contenute nella legge 400 del 1988.

Al tempo stesso, tuttavia, indicava misure volte ad accogliere le esigenze dell'esecutivo nell'ambito della produzione normativa: oltre al generale (supposto) snellimento dell'*iter legis* prodotto dall'abbandono del 'bicameralismo perfetto', all'art. 72, settimo comma, era stata inserita la possibilità, per il Governo, di chiedere alla Camera l'attivazione di una sorta di "procedimento accelerato"¹²¹. Ciò avrebbe dovuto permettere all'esecutivo di attuare il proprio programma politico senza ricorrere strumentalmente ai decreti-legge.

Nonostante il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione sia stato, come noto, respinto in sede di referendum confermativo nel dicembre 2016, l'impostazione seguita nell'ambito della riforma della decretazione d'urgenza rimane quella preferibile, a parere di chi scrive. Nella prospettiva di un futuro intervento normativo, infatti, andrebbero considerate tanto l'importanza di garantire il rispetto della normativa costituzionale, rafforzandone e specificandone i limiti, quanto le motivazioni che spingono gli esecutivi a ricorrere in modo anomalo alla decretazione d'urgenza, prevedendo quindi dei meccanismi per consentire un *iter legis* più rapido e snello. In questo modo il decreto-legge non sarebbe più utilizzato quale alternativa al disegno di legge ordinario, ma potrebbe riacquistare il ruolo che la Costituzione gli attribuisce.

¹²⁰ Sul tema, nonostante fosse riferito al più generale ambito dell'attività dell'esecutivo nei confronti delle altre istituzioni, risultano particolarmente interessanti le considerazioni di Nicola Lupo, cfr. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., spec. pp. 132-134.

¹²¹ Il "*disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo*" sarebbe infatti stato iscritto con priorità all'ordine del giorno, con un iter dalla durata massima di settanta giorni dalla deliberazione (salva la possibilità di differire il termine di massimo 15 giorni).