

RICERCHE

IL “FATTORE TEMPO” NELLA CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE

di Nicola LUPO

1. *Premessa: scopi e limiti dell'indagine.*

Breve panoramica sulle recenti novità legislative (art. 15 legge n. 400 del 1988) e giurisprudenziali (Corte cost. n. 302 del 1988) relative al tema dei decreti-legge. Ragioni di un'indagine limitata all'uso del tempo nella fase della conversione.

2. *La mancata costruzione di un procedimento urgente di conversione dei decreti-legge fino al 1988.*

La mancata considerazione dell'urgenza nel Parlamento repubblicano. L'introduzione, per prassi e poi per regolamento, della riserva d'assemblea per i disegni di legge di conversione. L'aggravamento della procedura di conversione attraverso la verifica dei presupposti. L'indeterminatezza dei tempi di conversione come elemento essenziale per consentire la «colegislazione con decreto».

3. *La situazione al senato.*

Connessione tra la tempestività del procedimento legislativo e la problematica dei decreti-legge. Cenni sul contingentamento dei tempi in generale. La procedura di conversione nella proposta della giunta per il regolamento e nel nuovo testo dell'art. 78 reg. Senato. In particolare, l'estensione del parametro del controllo sui presupposti e l'obbligo di votazione entro il 30° giorno per i disegni di legge di conversione presentati al Senato, alla luce delle loro prime applicazioni. L'effetto “ghigliottina” nella conversione del c. d. “decreto Martelli”. Limiti di tale disciplina: la dichiarazione del presidente del consiglio Andreotti del 28 marzo 1991.

4. *La situazione alla Camera.*

Cenni sul contingentamento dei tempi alla camera. L'espressa esclusione dei disegni di legge di conversione. La procedura immaginata dalla giunta per il regolamento. Ragioni della sua mancata approvazione. La norma c. d. «transitoria» dell'art. 154 reg. Camera e la sua disapplicazione nella conversione di due decreti-legge sulla crisi del Golfo. La dottrina che afferma l'incostituzionalità di divergenti disposizioni regolamentari relativamente al rapporto Parlamento-governo.

5. *L'uso della questione di fiducia nella conversione dei decreti-legge.*

La questione di fiducia al Senato: sua ponibilità per tutte le votazioni sui disegni di legge di conversione. La regolamentazione della questione di fiducia alla Camera, prima della riforma dei modi di votazione del 1988. La situazione dopo

il 1988: il parere della giunta per il regolamento che ha stabilito la permanenza della doppia votazione per i disegni di legge di conversione. I problemi ancora aperti. Decreti-legge e questione di fiducia come punti-chiave del rapporto tra Parlamento e governo in Italia.

6. *Considerazioni conclusive: il procedimento di conversione come procedimento duale.*

Il "fattore tempo" nel Parlamento dei procedimenti duali. La necessaria concorrenza di Parlamento e governo nell'art. 77 cost.. Qualche considerazione critica sulle proposte di rendere inemendabili i decreti-legge. La soluzione alternativa, operante sui tempi della conversione. Cenni sulla disciplina prevista dalla Costituzione spagnola del 1978.

1. *Premessa: scopi e limiti dell'indagine.*

Il tema della decretazione d'urgenza ha costituito oggetto di analisi di molti ed approfonditi studi della dottrina politologica, costituzionalistica e anche più specificamente parlamentaristica. Gli studi al riguardo, ma anche il dibattito nelle sedi politiche ed istituzionali, si sono sviluppati in particolare in seguito all'ampio uso che di questo strumento si è fatto specialmente a partire dagli anni '70 ⁽¹⁾.

Più di recente, la dottrina è stata stimolata ad occuparsi del tema in seguito ad alcune novità che sono intervenute a livello normativo e giurisprudenziale, tutte nel corso del 1988. In ordine cronologico, è stata anzitutto la Corte costituzionale a indirizzare, nella sentenza n. 302 del 1988, un forte "monito" al legislatore, in cui, tra l'altro, dopo aver espresso «gravi dubbi» relativamente alla prassi della reiterazione dei decreti-legge, ha formulato «l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell'art. 77 della Costituzione». Più che per il dispositivo (che pure è di

(1) Per i dati dalla I alla VIII legislatura, cfr. il volume della Camera dei deputati *La decretazione d'urgenza*, Roma, 1985, 135 s..

È da notare che, a partire dalla VI, il numero dei decreti-legge emanati nel corso di una legislatura supera il centinaio, per poi crescere progressivamente nelle legislature successive, fino ad arrivare a 307 nella IX e 448 nella X (cfr. i dati statistici resi noti dalla Camera dei deputati rispettivamente il 1° luglio 1987 e il 1° febbraio 1992); alla seconda cifra si devono aggiungere i 17 decreti emanati tra il 1° gennaio ed il 2 febbraio 1992 (data dello scioglimento) e si possono aggiungere gli altri 17 emanati tra questa data e quella della prima seduta delle nuove Camere (23 aprile).

accoglimento) (2), la sentenza richiamata rileva per le reazioni che il monito in essa contenuto ha suscitato nel dibattito politico e negli stessi organi costituzionali: in tal modo, la Corte ha contribuito a riportare il tema dei decreti-legge in posizione primaria nell'agenda politica (3).

Sul piano del diritto positivo, occorre ricordare in primo luogo la disciplina dettata dall'art. 15 della legge 23 agosto 1988 n. 400 («Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del Consiglio di ministri»), che ha inteso introdurre alcune norme procedimentali, relativamente all'adozione e alla pubblicazione dei decreti-legge, nonché prevedere alcuni limiti, in positivo e in negativo, circa il contenuto di tali atti. All'interno di tale disciplina, il cui valore giuridico è molto discusso in dottrina (4), si può segna-

(2) Nella sentenza 10 marzo 1988 n. 302 (in *Giur. cost.*, 1988, I, 1222 s.), dalla quale sono tratti i brani virgolettati nel testo, la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità di una norma di un decreto-legge (impugnato in via principale dalla regione Toscana) perché la reiterazione (per la nona volta) di essa risulta lesiva della competenza regionale; ma non si pronuncia, nella *ratio decidendi*, sulla legittimità in sé della reiterazione, dichiarando inammissibili le questioni in tal senso sollevate. Sul punto, cfr. S. M. CICONETTI, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1470 s., cui si rinvia per l'indicazione degli ulteriori commenti alla sentenza.

(3) Si veda in particolare quanto riportato da S. LABRIOLA, *Compressione e deviazione, non ampliamento, dei poteri normativi dell'esecutivo in Italia*, in *Quad. cost.*, 1988, 106 s., relativamente alla comunicazione scritta del presidente della repubblica (Cossiga) al presidente del Consiglio (Goria) in data 14 marzo, alla lettera di risposta di quest'ultimo (il giorno successivo) e al dibattito nella commissione affari costituzionali della Camera (in data 23 marzo).

Sullo «sfruttamento» della citata sentenza da parte del presidente della Corte costituzionale (Saja) per accrescerne l'influenza sull'opinione pubblica e sugli esiti positivi di tale «sinergismo dei meccanismi di controllo costituzionale», si rinvia a G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 225 s..

(4) Sull'art. 15 della legge n. 400 del 1988, e in particolare sulla questione del valore giuridico delle sue disposizioni, si vedano, tra gli altri, prima della sua approvazione, P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 240 s.; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del governo*, in *Le Regioni*, 1987, 333 s. e E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, 1988, 165 s.; successivamente: R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 955 s.; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del governo nella legge n. 400 del 1988*, *ivi*, 1489 s.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989, spec. 175 s.; G. G. PALEOLOGO, *L'attività normativa del governo nella legge*

lare, tra l'altro, il divieto di reiterare disposizioni contenute in decreti-legge «dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere» (5).

Si sono poi avute, nell'ambito della profonda riforma del regolamento del Senato del novembre successivo, rilevanti modifiche dell'art. 78 di tale regolamento, volto a disciplinare la procedura di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. In realtà, queste modifiche rappresentano solo la parziale (e finora unica) emersione, a livello positivo, di un più ampio processo riformatore della procedura di conversione dei decreti-legge delineata nel 1981-82, che ha interessato negli ultimi anni, in modi e tempi differenziati, ambedue i rami del Parlamento (con un coinvolgimento dello stesso interlocutore governativo) e che appare a tutt'oggi ancora lontano dal suo punto di arrivo.

Proprio il suddetto processo riformatore costituisce il principale oggetto dell'analisi che ci accingiamo a compiere. Tuttavia, occorre precisare che tale analisi sarà svolta da un particolare punto di vista, che tende a mettere in primo piano il "fattore tempo" nella procedura di conversione. Se la scelta di uno specifico punto di vista pare necessitata dalle dimensioni del presente lavoro, essa però non sembra risultare eccessivamente limitante, per due ordini di ragioni: anzitutto, perché si deve sempre tenere presente che «l'uso del tempo del parlamento non è solo un problema di economia procedimentale, di razionale ed equa distribuzione di una risorsa scarsa... esso è anche e soprattutto un problema di politica istituzionale» (6); in secondo luogo, più specificamente, in quanto il "fattore tempo" risulta un elemento tutt'altro che marginale nella configurazione complessiva dell'istituto previsto dall'art. 77 Cost.,

sull'ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, in *Foro it.*, 1989, V, 344 s.; G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 176 s.; S. M. CICCONE, *Nuovi elementi*, cit., 1479 s..

(5) Piero Alberto Capotosti, nel suo intervento al seminario *Il decreto-legge e l'urgenza legislativa*, presso il Centro Studi Nuova Ricerca, Roma, 4 novembre 1991, 10, ricorda che la formulazione poi accolta nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 riprende quella proposta da Silvano Tosi nella commissione Manzella-Cheli, che preparò il disegno di legge poi presentato dal governo Spadolini (A. C., VIII legisl., n. 3403, pres. il 13 maggio 1982).

(6) Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, II ed., Bologna, 1991, 121. Nello stesso senso, con riferimento a tutti gli organi costituzionali, un accenno in S. TRAVERSA, *I tempi degli interventi parlamentari*, in *Id.*, *Il parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, 411.

che proprio nell'urgenza trova il proprio fondamento giustificativo (7). Non può dunque sorprendere che, come si vedrà meglio nel corso del lavoro, da più parti si sia immaginata una soluzione all'abuso dei decreti-legge (e in particolare alla prassi della loro reiterazione), che opera pressoché esclusivamente sui tempi di conversione.

Infine, l'assunzione di una determinata prospettiva è agevolata dalla circostanza che la legge di conversione ha recentemente costituito oggetto di un attento e approfondito esame monografico da parte della dottrina costituzionalistica, cui dunque è possibile fare rinvio per gli aspetti che, dall'angolo visuale prescelto, appaiono in secondo piano (8).

2. *La mancata costruzione di un procedimento urgente di conversione dei decreti-legge fino al 1988.*

Che nella Carta costituzionale del 1948 si sia privilegiato l'aspetto garantistico rispetto alle esigenze dell'efficienza costituisce ormai affermazione diffusa e pacifica (9). Ciò nonostante, numerose norme contenute nella seconda parte della Costituzione appaiono volte a fornire alle istituzioni di governo (in senso lato) gli strumenti per assicurare un intervento tempestivo ed adeguato alle domande sociali. In particolare, all'interno del titolo dedicato al Parlamento, si segnalano i commi 2 e 3 dell'art. 72 (rispettivamente: procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza; possibilità di deferire alle commissioni parlamentari l'esame e l'approvazione dei disegni di legge) (10), l'art. 73,

(7) Sul punto si veda, da ultimo, L. GIANNITI - P. STELLA RICHTER, voce *Urgenza* (dir. pubbl.), in *Enc. del dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 902 s..

(8) Il riferimento è a G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit..

(9) In tal senso, ad esempio, E. CHELI, *Il problema storico della Costituente* (1973), in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 50. Sul tema, cfr. anche gli interventi di Enzo Cheli e Valerio Onida nella tavola rotonda su *La forma di governo nell'Italia odierna*, in *Quad. cost.*, 1991, spec. 16 s.. A. MANZELLA, *Il governo e l'urgenza legislativa*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 1984, 17, rileva comunque che la logica costituzionale «non è solo logica garantista ma anche logica di efficacia».

(10) Si veda M. R. PALANZA, *Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo* (1988), in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure apparati*, n. 3, Roma, 1990, 128.

c. 2 (dichiarazione d'urgenza a maggioranza assoluta che consente alla legge di stabilire il termine per la sua promulgazione), l'art. 76 (delega legislativa) e specialmente l'art. 77 della Costituzione. Il costituente, insomma, si rende conto (o perlomeno intuisce) che l'aspetto temporale rappresenta un elemento essenziale della funzione normativa ⁽¹¹⁾; che la norma, se aspira ad essere effettivamente vigente (ossia mediamente e spontaneamente osservata), deve trovare rispondenza nel tempo in cui è chiamata ad operare, deve cioè essere tempestiva ⁽¹²⁾.

Se la Costituzione sembra dunque aver presente l'esigenza della tempestività della funzione normativa, questa pare invece sfuggire alle prime Camere repubblicane: esse, infatti, nell'adottare sostanzialmente i regolamenti vigenti in età statutaria, non costruiscono un procedimento legislativo urgente, limitandosi, in caso di dichiarazione d'urgenza, a prevedere la riduzione alla metà dei termini (ordinatori) assegnati alle commissioni in sede referente ⁽¹³⁾. Il medesimo fenomeno appare con ancora maggiore evidenza relativamente ai decreti-legge. La Carta costituzionale fa qui riferimento, com'è noto, ai «casi straordinari di necessità e d'urgenza» (in quanto, nei casi ordinari, i suelencati strumenti dovrebbero essere sufficienti ad assicurare la tempestività dell'intervento normativo) ⁽¹⁴⁾. Non solo: tutto l'art. 77 Cost., coeren-

Per un quadro più ampio sull'utilizzo della nozione di urgenza nella Costituzione italiana, cfr. L. GIANNITI - P. STELLA RICHTER, voce *Urgenza*, cit., 902 s..

⁽¹¹⁾ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 270.

⁽¹²⁾ Cfr. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 789.

Come osservano L. GIANNITI - M. STELLA RICHTER, voce *Urgenza*, cit., 902, «dire urgenza significa termine da rispettare nell'immediato. Un atto è urgente quando solo il suo compimento tempestivo e non differito nel tempo produce l'effetto voluto».

⁽¹³⁾ Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *Il governo*, cit., 21.

⁽¹⁴⁾ Non è possibile in questa sede esaminare le complesse problematiche relative ai presupposti costituzionali dei decreti-legge. Si veda almeno, al riguardo, la fortunata distinzione tra necessità assoluta e necessità relativa formulata da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. del dir.*, vol. XI, 1962, 834 s.; sul «crescente divario tra la Costituzione e la prassi», cfr. inoltre L. PALADIN, *Commento all'art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 56 s..

Per ulteriori indicazioni bibliografiche sul tema si rinvia a G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 56 s., che considera la necessità e l'urgenza come componenti di un «concetto unitario». Di diverso avviso L. GIANNITI - P. STELLA RICHTER, voce

temente, «si muove secondo un canone addirittura frenetico di rapidità» (15). Il comma 2 di tale articolo, infatti, contiene due previsioni di tipo temporale, una per la presentazione dei decreti-legge alle Camere e l'altra per la convocazione delle stesse (16). Se la dottrina pare concorde nell'interpretare questi due termini come ordinatori (17), ciò non vuol dire che essi non abbiano alcun significato: al contrario, la loro presenza segnala la necessità che ogni fase del procedimento di conversione si svolga in tempi estremamente rapidi. La ragione di tale rapidità si comprende appieno leggendo il comma successivo: «i decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione». Singolare è la vicenda interpretativa del termine dei sessanta giorni.

Subito la dottrina individua il suo carattere perentorio; ma lo individua, per così dire, a senso unico, ossia esclusivamente come limitazione dell'efficacia del decreto-legge, il quale, si tende in genere a sostenere, dopo sessanta giorni in ogni caso non produce più effetti, o in quanto decaduto *ex tunc* o in quanto convertito e quindi sostituito (o «novato») dalla legge di conversione (18). La provvisorietà o, come talora si preferisce dire, la precarietà del decreto-legge appaiono, in questo quadro, come la conseguenza del suo carattere derogatorio rispetto all'art. 70 Cost., che attribuisce alle Camere l'esercizio della funzione legislativa (19).

L'altro significato del termine dei sessanta giorni fatica invece a farsi strada, forse in quanto risulta innovare la tradizionale configurazione dell'istituto. Tale termine costituisce infatti un limite

Urgenza, cit., 901 s., i quali tendono a rivendicare l'autonomia del presupposto dell'urgenza, affermandone la verificabilità oggettiva.

(15) Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 272.

(16) Occorre ricordare che il termine per la presentazione alle Camere («il giorno stesso») nella prassi è stato interpretato come decorrente a partire dalla pubblicazione, anziché dall'adozione, del decreto-legge (cfr. per tutti L. PALADIN, *Commento*, cit., 72 s.).

(17) Sul punto, cfr. sinteticamente M. RODRIQUEZ, *Art. 77*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 480 e ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

(18) Ad esempio, si veda G. F. CIAURRO, voce *Decreto legge*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 4, il quale parla al riguardo di «due condizioni risolutive alternative».

(19) Sottopone a critica la configurazione antinomica del rapporto tra art. 70 e art. 77 Cost., insieme alla connessa teoria della novazione della fonte, G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., spec. 34 s..

anche nei confronti del Parlamento: le Camere, trascorsi i sessanta giorni, non possono più convertire il decreto-legge ⁽²⁰⁾. Si tratta di una valenza difficilmente individuabile per chi era abituato a ragionare nel quadro di una Carta costituzionale flessibile, e a considerare la legge come un «potere incondizionato, originario, iniziale» ⁽²¹⁾. Ad un tale quadro risulta infatti estranea l'idea che il procedimento di formazione di una legge possa essere assoggettato ad un termine ⁽²²⁾. È in sostanza il principio tralaticio della sovranità parlamentare, unitamente all'interpretazione in senso tradizionale dell'art. 77 Cost. ⁽²³⁾, ad ostacolare, sul piano teorico, la comprensione del fatto che «il termine in discorso indica... contemporaneamente il limite di vigenza del decreto-legge e il tempo assegnato al Parlamento per l'approvazione della legge di conversione» ⁽²⁴⁾. Questa duplice valenza del termine dei sessanta giorni fa sì che l'urgenza dell'intervento normativo del governo si riverberi sullo stesso procedimento di formazione della legge di conversione ⁽²⁵⁾.

Da quanto si è appena osservato e dall'espresso richiamo alla responsabilità governativa contenuto nell'art. 77 Cost. ⁽²⁶⁾ si deduce che il costituente presuppone che il Parlamento riesca ad esprimersi

⁽²⁰⁾ In questo senso cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 334 s., al quale si rinvia per i problemi che sorgono nel caso di un disegno di legge di conversione approvato dopo la scadenza dei sessanta giorni.

⁽²¹⁾ Così E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, 72.

⁽²²⁾ Il termine (di due anni) previsto dall'art. 3, u. c. della legge n. 100 del 1926 («Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche») non poteva certo avere il valore di limite al Parlamento, benché alla legge n. 100 fosse stata attribuita nel 1928 la qualifica di legge costituzionale (cfr. E. PALICI DI SUNI, *La regola*, cit., 108 s.). Lo scopo di velocizzare il procedimento di conversione era invece perseguito da un'altra norma, contenuta nello stesso art. 3, che considerava automaticamente «d'urgenza» il disegno di legge di conversione.

⁽²³⁾ Sul «continuismo» nell'interpretazione dell'istituto del decreto-legge, cfr. A. P. TANDA, *Riflessioni sui decreti-legge*, in *Bollettino di informaz. costituz. e parlam.*, 1982, 255 s..

⁽²⁴⁾ Così P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo nella Costituzione*, Padova, 1984, 177.

⁽²⁵⁾ L'espressione è di G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 186.

⁽²⁶⁾ Il richiamo alla responsabilità del governo è utilizzato nel senso indicato nel testo da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 271. Non molto dissimile è anche la posizione di G. F. CIAURRO - F. POSTERARO, *La conversione in legge dei decreti d'urgenza*, in *Nuovi studi politici*, 1980, n. 2, 31, che dal suddetto richiamo traggono «l'esigenza che il procedimento si concluda in ogni caso con una deliberazione esplicita».

sul decreto-legge prima della sua decadenza, ossia entro i sessanta giorni: ciò o con l'approvazione ⁽²⁷⁾ della legge di conversione, ovvero con il voto contrario di una delle due Camere, cui può far seguito, nel più breve tempo possibile, una legge che regoli i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ⁽²⁸⁾.

E infatti, nelle prime cinque legislature repubblicane, la prassi si muove in questo senso: in ventiquattro anni, i decreti decaduti senza un'espressa pronunzia delle Camere sono solamente sette (uno nella I legislatura, tre nella IV e altrettanti nella V) ⁽²⁹⁾. Ciò benché i regolamenti parlamentari non facciano nulla per assicurare il rapido intervento delle Camere: essi non costruiscono quel procedimento urgente di conversione che la ristrettezza del termine costituzionale e la lettera dell'art. 77 Cost. consentivano (anzi, suggerivano) di inventare. Occorre infatti ricordare che la lettera di questo articolo, in primo luogo, non sembra necessariamente imporre lo strumento della legge di conversione, di cui si era fatto uso in età statutaria ⁽³⁰⁾; inoltre, allorquando prevede la presentazione «alle Camere», pare lasciare spazio alla fantasia organizzativa del Parlamento per la costruzione, ad esempio, di una fase istruttoria bicamerale ⁽³¹⁾.

I regolamenti parlamentari non solo non inventano un procedimento urgente di conversione, ma, paradossalmente, quando

⁽²⁷⁾ In dottrina si discute su quale sia l'adempimento ultimo da effettuarsi entro i sessanta giorni, affinché il decreto-legge non decada: se sia sufficiente l'approvazione della legge di conversione o se occorra anche la sua promulgazione o perfino la sua pubblicazione. Sul punto, anche per le indicazioni bibliografiche, si rinvia a G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 323 s..

⁽²⁸⁾ P. GIOCOLI NACCI, *Il tempo*, cit., spec. 183, ritiene che la legge *ex art.* 77 u. c. cost. debba intervenire anch'essa nel termine di sessanta giorni. In senso contrario, tuttavia, si vedano la dottrina e la giurisprudenza (costituzionale e ordinaria) riportate da G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 328 s., il quale comunque segnala gli effetti positivi, sul piano della riduzione dei tempi di approvazione, di una procedura che consentisse «la trasformazione del disegno di legge di conversione in disegno di legge di regolamentazione dei rapporti giuridici fondati sul decreto non convertito».

⁽²⁹⁾ Si veda il volume *La decretazione*, cit., 135 s..

⁽³⁰⁾ L'osservazione è di A. P. TANDA, *Riflessioni*, cit., 257.

⁽³¹⁾ Il richiamo alla fantasia organizzativa è di A. P. TANDA, *Riflessioni*, cit., 256. La proposta di una fase istruttoria bicamerale è di A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 276. Altri (ad es. C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 857) avevano avanzato l'idea di una presentazione contemporanea del decreto alle due Camere. Per ulteriori sviluppi, cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 271.

prevedono un'apposita disciplina per i disegni di legge di conversione, vi introducono dei meccanismi che finiscono per allungarne ulteriormente i tempi di approvazione. Ciò avviene già nel regolamento del Senato del 1948 che, nel suo art. 35, dispone l'immediata trasmissione del disegno di legge di conversione alla commissione competente, e aggiunge: «perché [questa] riferisca subito al Senato». Viene così introdotta, per via regolamentare, una nuova ipotesi di riserva di assemblea, che si viene ad aggiungere a quelle contenute nell'art. 72, u. c. cost.. Questa riserva di assemblea trova una sua più chiara enunciazione nell'art. 35, c. 1 del regolamento del Senato del 1971 e poi anche nell'art. 96-*bis*, c. 1, introdotto nel 1981 nel regolamento della Camera. In questo ramo del Parlamento, in verità, nelle prime due legislature, non erano mancati casi di leggi di conversione approvate in commissione ⁽³²⁾. Il che contribuisce a rafforzare la tesi che il costituente non abbia inteso, con il richiamo alla responsabilità del governo contenuto nell'art. 77 Cost., introdurre un'ulteriore ipotesi di riserva di assemblea ⁽³³⁾. Non si vuole con questo sostenere l'illegittimità di tali previsioni regolamentari; si osserva soltanto come, anziché lasciarsi la possibilità di decidere caso per caso quale procedura seguire, le Camere abbiano preferito scegliere *a priori*, una volta per tutte, la procedura più lunga, con conseguenze dannose sull'efficacia del controllo e sulla programmazione dei lavori ⁽³⁴⁾.

Di fronte al notevole incremento dei decreti-legge approvati dal governo e, correlativamente, di quelli su cui le Camere non riescono ad esprimersi, registratosi a partire dalla VI legislatura ⁽³⁵⁾, entrambi i rami del Parlamento cercano di trovare un rimedio attraverso la costruzione di un apposito procedimento di conversione. Tuttavia questo, anziché caratterizzarsi come un pro-

⁽³²⁾ Si vedano gli esempi riportati da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 859, nota 90.

⁽³³⁾ In tal senso, invece le argomentazioni di C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 859 s., criticate da L. PALADIN, *Commento*, cit., 75 s..

⁽³⁴⁾ Sul punto cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 274, che ritiene la riserva d'assemblea in esame «inadeguata» e «dannosa».

⁽³⁵⁾ Si rinvia sempre ai dati del volume *La decretazione*, cit., 136 s.. Descrive, con ricchezza di esemplificazioni, l'accresciuta tendenza del governo a fare ricorso allo strumento del decreto-legge all'inizio degli anni '70, L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, I, 1517 s..

cedimento più rapido, risulta essere un procedimento aggravato, nel quale cioè viene aggiunta una nuova fase, di verifica dei presupposti costituzionali del decreto-legge stesso.

Al fine di comprendere una tale anomalia, occorre richiamare brevemente gli antecedenti della riforma regolamentare approvata tra il 1981 (Camera) e il 1982 (Senato). E in primo luogo la violenta polemica esplosa nell'estate del 1980⁽³⁶⁾, in seguito alla presentazione del c. d. «decretone», cui era affidata l'intera manovra economica e finanziaria del governo Cossiga II, che si conclude, il 26 settembre alla Camera, con una doppia votazione con esito contrastante sulla conversione del decreto (favorevole la prima, per appello nominale; sfavorevole la seconda, a scrutinio segreto), la quale provoca le dimissioni del presidente del Consiglio⁽³⁷⁾. Con la crisi di quel governo si intrecciano i lavori del comitato di studio sulla problematica del decreto-legge, istituito in data 24 settembre presso la commissione affari costituzionali del Senato (c. d. comitato Bonifacio, dal nome del suo presidente); la relazione finale di tale comitato⁽³⁸⁾ formula una serie di proposte, già in circolazione in ambienti politici e di dottrina⁽³⁹⁾, al fine di porre rimedio alle numerose disfunzioni riscontrate nell'uso della decretazione d'urgenza.

In particolare, rilevano ai nostri fini soprattutto due proposte del comitato Bonifacio, il cui abbinamento muove dalla considerazione che non tutte le cause che hanno prodotto il «patologico proliferare della decretazione con forza di legge» sono addebitabili al governo; il comitato infatti da un lato propone di dare autonomia alla fase di esame dei presupposti costituzionali dei decreti-legge, al fine di rendere «più immediato ed efficiente il controllo parlamen-

⁽³⁶⁾ A tale polemica fa riferimento S. RODOTÀ, *Fenomenologia dei decreti*, in *Pol. del dir.*, 1980, 379.

⁽³⁷⁾ Per un'analisi della vicenda, si veda A. MANZELLA, *Il groviglio del "decretone"*, in *Quad. cost.*, 1981, 138 s..

Il problema della doppia votazione in caso di posizione della questione di fiducia sul disegno di legge di conversione sarà esaminato *infra*, nel par. 5.

⁽³⁸⁾ La relazione del comitato Bonifacio è pubblicata in *Pol. del dir.*, 1980, 695 s..

⁽³⁹⁾ Per una rassegna delle proposte in circolazione, cfr. M. CORSO, *Conversione dei decreti-legge e modifiche regolamentari*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 1981, n. 51, 29 s.; A. BALDASSARRE - C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, in *Dem. e dir.*, 1981, 42 s.; A. CASU, *La decretazione d'urgenza nella VIII legislatura*, in *Pol. del dir.*, 1980, 710 s..

tare»; dall'altro suggerisce di costruire un procedimento legislativo di conversione, in modo tale da mettere il Parlamento «in condizione di rispettare i termini fissati dalla Costituzione e di convertire il decreto-legge o di negare la conversione entro i sessanta giorni dalla pubblicazione» (40).

Senza potere in questa sede esaminare nel dettaglio la disciplina dettata dall'art. 96-bis reg. Camera (approvato il 14 novembre 1981) e dall'art. 78 reg. Senato (così come modificato il 10 marzo 1982) (41), appare sufficiente osservare come, delle due proposte del comitato Bonifacio appena ricordate, tali articoli accolgano in sostanza solo la prima. O meglio, essi costruiscono un apposito procedimento di conversione, ma le norme volte a snellirlo sono di fatto vanificate dall'introduzione di un sub-procedimento incidentale per la verifica dei presupposti costituzionali (42). Di fronte all'introduzione di una fase autonoma ed inderogabile è facile intuire, infatti, lo scarso peso relativo delle norme che prevedono, alla Camera, l'assegnazione immediata del disegno di legge in commissione (art. 96-bis, c. 1), la presa in considerazione del disegno ai fini della programmazione, scaduti 15 giorni dall'assegnazione (c. 6), il divieto di presentazione di alcuni strumenti procedurali azionabili a fini ostruzionistici (c. 5) (43); e anche di quelle che, al Senato, dispongono, con un po' più di coraggio, la fissazione di termini speciali (e dunque perentori) da parte del presidente e soprattutto, per i soli disegni di legge presentati al Senato in prima lettura, l'iscrizione d'ufficio all'ordine del giorno dell'assemblea (ma non anche il passaggio alla trattazione e alla

(40) Le espressioni virgolettate nel testo sono tratte dalla relazione cit., 700 s.

(41) Per un esame dettagliato delle modifiche regolamentari alla Camera, si rinvia a V. LIPPOLIS, *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1982, 227 s.; per quelle al Senato, cfr. G. BERTOLINI, *Conversione dei decreti legge e controllo parlamentare al Senato*, *ivi*, 1982, 449 s..

(42) L'espressione è di G. F. CIAURRO, voce *Decreto legge*, cit., 12.

(43) Cfr. V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 234 s.. Tale autore fa notare come la norma contenuta nell'art. 96-bis, c. 6 reg. Camera rappresenti in realtà «un passo indietro rispetto all'originaria proposta della Giunta per il regolamento che prevedeva alla scadenza del termine l'automatica iscrizione dei disegni di legge di conversione al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta della Assemblea, salvo diversa, unanime decisione della Conferenza dei capigruppo». Sui motivi di tale scelta riferisce C. ORLANDO, *La nuova procedura per la conversione dei decreti-legge*, in *Nuovi studi politici*, 1982, n. 3, 82.

deliberazione) allo scadere del venticinquesimo giorno dalla presentazione (art. 78, c. 6) ⁽⁴⁴⁾.

La fase incidentale di verifica dei presupposti, così come delineata nel 1981-82, in effetti, si svolge in genere in due sedi distinte (per ogni ramo del Parlamento): anzitutto nelle commissioni affari costituzionali e successivamente in aula ⁽⁴⁵⁾. Estremamente ampie sono dunque le possibilità ostruzionistiche delle opposizioni, e delle stesse frange della maggioranza ⁽⁴⁶⁾, che hanno così a disposizione un elevato numero di sedi ⁽⁴⁷⁾ in cui operare per allungare i tempi di esame del disegno di legge di conversione. E che tali possibilità siano state sfruttate spesso e con successo è dimostrato dai dati sui decreti decaduti senza un'espressa pronuncia negativa di una delle due Camere (talvolta, dopo che uno o ambedue i rami del Parlamento ne

⁽⁴⁴⁾ Si veda G. BERTOLINI, *Conversione*, cit., 458 s..

⁽⁴⁵⁾ Alla Camera, qualora la commissione si sia espressa in senso favorevole sull'esistenza dei presupposti, l'intervento dell'aula nel sub-procedimento incidentale riveste carattere eventuale: si ha solo se viene richiesto da un numero (invero non particolarmente elevato: 30) di deputati; tale intervento è invece necessario quando la commissione affari costituzionali abbia espresso parere contrario (art. 96-bis, c. 3 reg. Camera).

Al Senato, un meccanismo analogo è stato introdotto solo con la riforma del 1988 (cfr. *infra*, par. 3); fino ad allora la votazione in aula sull'esistenza dei presupposti doveva avvenire in ogni caso (avendo la commissione affari costituzionali il solo compito di riferire all'assemblea).

⁽⁴⁶⁾ Proprio al fine di consentire alle frange della maggioranza di dissentire dalla posizione del governo, il principale partito di opposizione riesce ad ottenere che la votazione in aula sui presupposti debba avvenire a scrutinio segreto (art. 96, c. 3 reg. camera); il che comporta, tra l'altro, l'impossibilità per il governo di porre la questione di fiducia su tale votazione (art. 116, c. 4 reg. Camera). Ricostruisce la genesi di questa disciplina A. D'ANDREA, *Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei decreti legge in Parlamento: un primo bilancio*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1983, 90 s.. Per la situazione dopo le recenti modifiche regolamentari, cfr. *infra*, il par. 5.

⁽⁴⁷⁾ Il disegno di legge di conversione, prima di essere approvato definitivamente, doveva infatti passare, nella migliore delle ipotesi, per sette o otto sedi (4 al Senato: commissione affari costituzionali, aula per la votazione sui presupposti, commissione di merito e aula per la votazione finale; 3 o più spesso 4 alla Camera, dove la votazione in aula sui presupposti non è sempre necessaria, come si è visto *supra*, nella nota 45). Il numero delle sedi attraversate dal disegno di legge di conversione cresce ulteriormente, com'è ovvio, nei casi, tutt'altro che infrequenti, di *navette*.

Tutto ciò, in teoria, entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

avevano riconosciuto l'urgenza) ⁽⁴⁸⁾, che subiscono un sensibile incremento proprio a partire dall'VIII legislatura ⁽⁴⁹⁾. E dagli stessi dati, unitamente all'esame degli atti parlamentari, è agevole intuire il fallimento dello scopo perseguito con l'introduzione della procedura di verifica dei presupposti costituzionali.

La condizione necessaria perché tale procedura (spesso chiamata anche «filtro di costituzionalità») potesse ottenere un effetto deterrente nei confronti del governo era che, in questa fase, si superasse la rigida contrapposizione tra maggioranza e opposizione, in vista di una valutazione di natura «prevalentemente tecnico-costituzionale» ⁽⁵⁰⁾. In altri termini, data «l'autorevolezza dei tecnici che compongono la Commissione Affari Costituzionali» ⁽⁵¹⁾ e soprattutto vista la sensibilità che il Parlamento aveva mostrato nei confronti dell'abuso della decretazione d'urgenza all'inizio dell'VIII legislatura, si era immaginata la possibilità di distinguere, all'interno del procedimento di conversione del decreto, una fase di valutazione sulla legittimità (di tipo para-giurisdizionale) ⁽⁵²⁾ dalla valutazione sul merito dello stesso.

Tuttavia, come gli osservatori più attenti avevano subito rilevato in sede di commento alla nuova disciplina, la pronunzia sui presupposti conserva la propria connotazione essenzialmente politica, sia in quanto tale è la natura tanto dell'aula che della commissione affari costituzionali ⁽⁵³⁾, sia in quanto essa «riguarda in

⁽⁴⁸⁾ Si rinvia agli esempi di decreti-legge decaduti, pur avendo avuto il parere favorevole sull'esistenza dei presupposti da parte di entrambe le Camere, riportati da G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 266, nota 160.

⁽⁴⁹⁾ Secondo i dati riportati nel volume *La decretazione*, cit., 136 s., nella VI legislatura i decreti decaduti senza una pronunzia negativa delle Camere sono 16 (su un totale di 124), nella VII 15 (su 167), nell'VIII ben 93 (su 275). Tale numero cresce ulteriormente, in assoluto ed in percentuale, nelle due legislature successive, arrivando a toccare quota 247 (su 465) nella X (non calcolando i 17 decreti emanati a cavallo tra la X e l'XI legislatura, tutti decaduti).

⁽⁵⁰⁾ Così A. D'ANDREA, *Le nuove*, cit., 98.

⁽⁵¹⁾ L'espressione è di A. D'ANDREA, *Le nuove*, cit., 96.

⁽⁵²⁾ E. BERARDUCCI, *Novità sul decreto-legge: il superamento della pregiudiziale di costituzionalità in sede parlamentare: libero arbitrio del governo o sindacato di costituzionalità?*, in *Dir. e soc.*, 1985, 715 s., ricorda che «poteva auspicarsi, in modo un po' illuministico, il formarsi di una giurisprudenza parlamentare che definisse, nel tempo, i possibili contenuti dei presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione».

⁽⁵³⁾ In tal senso, V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 232; concordemente, cfr. C. ORLANDO, *La nuova*, cit., 73.

definitiva la correttezza dell'uso che il Governo ha fatto del potere di anticipare il Parlamento come fonte di produzione primaria»⁽⁵⁴⁾. Non può dunque sorprendere che sin dall'inizio la prassi abbia registrato, al riguardo, un quasi costante assenso parlamentare sull'esistenza dei presupposti⁽⁵⁵⁾, anche nei casi in cui questi apparivano chiaramente mancanti⁽⁵⁶⁾.

Se dunque la procedura in esame non ha sortito l'effetto sperato di scoraggiare l'abuso della decretazione d'urgenza, essa ha prodotto una serie di altre conseguenze, tutte nella direzione opposta. Da un lato, infatti, la pronuncia positiva sui presupposti, seguita dalla mancata conversione per decorrenza dei termini, fornisce al governo una sorta di autorizzazione politica alla reiterazione del decreto⁽⁵⁷⁾; dall'altro, sul piano per noi più rilevante, occorre ribadire il notevole (ed inutile) allungamento dei tempi provocato dall'inserimento di tale fase⁽⁵⁸⁾.

Se la spiegazione della iniziale mancata considerazione dell'urgenza nella procedura di conversione dei decreti-legge poteva in parte rinvenirsi nell'influenza della tradizionale configurazione dell'istituto e nella ritrosia delle Camere a riconoscere l'interesse costituzionale all'urgenza legislativa⁽⁵⁹⁾, tali fattori non sembrano

⁽⁵⁴⁾ Così G. BERTOLINI, *Conversione*, cit., 455 s..

⁽⁵⁵⁾ Cfr. E. BERARDUCCI, *Novità*, cit., 718. Per i dati al riguardo, aggiornati fino al 30 aprile 1989, si rinvia a G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 258. Si deve inoltre tener presente che, coerentemente con quanto si è osservato, in genere il voto contrario sui presupposti deriva da ragioni non di ordine tecnico-formale, bensì di ordine prettamente politico. Si veda, ad esempio, la vicenda del c. d. decreto Formica (d. l. 10 luglio 1982 n.430), che ha determinato le dimissioni del governo Spadolini I, riportata in A. D'ANDREA, *Le nuove*, cit., 104.

⁽⁵⁶⁾ Per alcuni esempi, si rinvia a A. D'ANDREA, *Le nuove*, cit., 102 e a G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 259 s..

Vi è anche chi, come G. G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, 260, osserva che «lo scorporo di una autonoma fase di valutazione dei presupposti di necessità e urgenza spinge... la maggioranza politica a compattarsi nel voto sul relativo parere».

⁽⁵⁷⁾ Così V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 234; nello stesso senso, G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 266.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. G. BERTOLINI, *Conversione*, cit., 458, che si chiede «se non sia forse anacronistico aver introdotto oggi, nell'*iter legis*, una tale fase in più, quando, in Italia come negli altri paesi industriali a regime parlamentare, emerge piuttosto l'esigenza di uno snellimento delle procedure».

⁽⁵⁹⁾ L'espressione è di A. MANZELLA, *Il governo*, cit., 20.

sufficienti per giustificare la permanenza di tale ritrosia e soprattutto l'ulteriore aggravamento della procedura di conversione provocato dalle modifiche regolamentari del 1981-82.

Per comprendere le ragioni che spingono il Parlamento ad ostruirsi la via di un controllo rapido ed efficace sulla decretazione governativa, occorre allora domandarsi se l'indeterminatezza dei tempi di conversione non appaia, per così dire, consustanziale alla funzione che l'istituto della decretazione d'urgenza ha svolto nell'ambito della forma di governo italiana, almeno a partire dall'inizio degli anni '70.

Ed in effetti, gli approfonditi studi che sono stati compiuti sul tema hanno rivelato che sotto la vecchia etichetta del decreto-legge si è andato nascondendo in realtà un particolare tipo di processo decisionale, la cui configurazione sembra necessariamente richiedere tempi di conversione indefiniti. Al riguardo, si è anzitutto sottolineata la valenza del decreto-legge come strumento di «colegislazione»: esso infatti da un lato consente al governo di forzare ad una decisione la propria maggioranza, dall'altro costituisce per i parlamentari (di maggioranza e delle opposizioni) «un veicolo per poter mandare avanti emendamenti aggiuntivi, veri e propri *riders* di materie non previste sul decreto» ⁽⁶⁰⁾. Evidentemente, una procedura a tempi certi avrebbe l'effetto di rompere il presupposto su cui si fonda questo delicato strumento di «colegislazione»: ossia il potere di veto sostanziale che l'esistenza del termine costituzionale attribuisce praticamente a tutti i gruppi rappresentati in Parlamento, i quali sono in grado di minacciare, in modo più o meno aperto, atteggiamenti ostruzionistici volti ad impedire la conversione del decreto nei sessanta giorni, qualora non siano state approvate almeno alcune delle modifiche di cui tali gruppi si sono fatti promotori ⁽⁶¹⁾.

In relazione al medesimo fenomeno, si è acutamente osservato che nel procedimento di conversione il fattore tempo è posto «al centro dello scambio politico» ed è negoziato tra i soggetti politici

⁽⁶⁰⁾ I brani virgolettati nel testo sono tratti da A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, 78 s.. Gli stessi temi sono affrontati con maggiore spazio in ID., *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - A. PREDIERI - G. PRIULLA, *Il decreto-legge tra governo e parlamento*, Milano, 1975.

⁽⁶¹⁾ Cfr. A. BALDASSARRE - C. SALVI, *La decretazione*, cit., spec. 41 s., i quali parlano al riguardo di «vetocrazia».

«come vera moneta di scambio». La negoziabilità di tale fattore, che così si realizza, favorisce «il progressivo raffreddamento della conflittualità che la società civile induce nel sistema politico», in quanto consente ai vari soggetti di cedere su punti essenziali delle proprie proposte iniziali, «in cambio di un risultato modesto... ma immediatamente tangibile» (62).

Sulla base delle suddette considerazioni, pare possibile rinvenire una, sia pur parziale, motivazione dell'aggravamento del procedimento di conversione deciso tra il 1981 e il 1982 e, correlativamente, del mancato accoglimento di quelle proposte, pure elaborate in quel periodo, volte a prevedere tempi certi per la conclusione di tale procedimento. All'inizio dell'VIII legislatura, specie nel biennio 1979-1980, in effetti, in coincidenza con i mutati equilibri di governo (63), si verifica «un nuovo salto di qualità nel ricorso alla decretazione d'urgenza», che non viene più utilizzata al fine di colegiferare con le Camere, ma in funzione «sostitutiva» dell'ordinaria attività legislativa. Questo mutamento di tendenza si realizza in particolare attraverso tre meccanismi: il ripetuto ricorso alla questione di fiducia, l'incremento dei decreti reiterati e i numerosi casi di decreti *omnibus* emanati dal governo (64).

In questo quadro, l'introduzione del procedimento di verifica dei presupposti può essere interpretato, almeno in larga parte, come tentativo del Parlamento (e in particolar modo delle opposizioni) di recuperare la valenza del decreto-legge come strumento di colegislazione (65). In sostanza, la costruzione di un apposito procedimento di conversione, lungi dal portare ad un rafforzamento della responsabilità governativa e ad un controllo parlamentare più

(62) Le espressioni virgolettate sono tratte da M. MORISI - F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. di sc. pol.*, 1981, spec. 477 s.. Sullo stesso tema si veda pure M. MORISI, *Gli usi del decreto-legge tra settima e ottava legislatura*, in F. CAZZOLA - M. MORISI, *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, 1981, 25 s..

(63) Sul quadro politico all'inizio dell'VIII legislatura, si rinvia a G. G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni*, cit., 250 s..

(64) Sul tema, cfr. A. BALDASSARRE - C. SALVI, *La decretazione*, cit., 40 s., ai quali appartengono i brani virgolettati.

(65) A. MANZELLA, *Il governo*, cit., 25, ricorda come la procedura di verifica dei presupposti sia stata «oggetto di un frettoloso "scambio" tra la maggioranza e quella parte dell'opposizione che dava, alla Camera, il suo appoggio alle modificazioni antiostruzionistiche che contestualmente venivano varate».

efficiente e soprattutto più rapido, appare volta a recuperare ai parlamentari, di maggioranza e delle minoranze, quegli spazi di manovra e di negoziazione che il governo aveva cercato di togliere loro: e tutto ciò comporta necessariamente (anche se non esclusivamente) un allungamento dei tempi di conversione ⁽⁶⁶⁾.

D'altro canto, non si deve dimenticare che proprio le modifiche apportate ai regolamenti parlamentari tra il 1981 e il 1982 (e in particolare quelle del regolamento della Camera) segnano il punto di passaggio tra due diverse fasi dell'esperienza istituzionale repubblicana ⁽⁶⁷⁾. È proprio a partire da quegli anni, infatti, che si sviluppa una «valorizzazione progressiva delle esigenze di efficienza, tempestività e responsabilità di decisione» ⁽⁶⁸⁾, che conduce, tra l'altro, a modificare profondamente nel corso degli anni '80, in modo graduale ma non sempre lineare alla Camera, in modo più organico e complessivo al Senato, i regolamenti parlamentari del 1971 ⁽⁶⁹⁾.

Non può dunque sorprendere che, nel procedimento di conversione dei decreti-legge, così come disciplinato all'inizio degli anni '80, coesistano norme con obiettivi contrastanti, che possono farsi risalire a strategie istituzionali differenti: in una fase di transizione sono, com'è noto, inevitabili contraddizioni e compromessi ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁶⁾ Lo scopo di far recuperare spazi di manovra agli interessi presenti in Parlamento è anche alla base della norma del regolamento della Camera che prescrive che la votazione dell'aula sull'esistenza dei presupposti debba avvenire a scrutinio segreto: cfr. *supra*, la nota 46.

⁽⁶⁷⁾ La periodizzazione cui si fa riferimento nel testo è quella proposta da S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 344 s.. Essa sostanzialmente coincide con quella adottata da M. COTTA, *Il parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.*, 1991, 206 s., e viene ulteriormente sviluppata in G. G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni*, cit., 225 s..

⁽⁶⁸⁾ Cfr. S. SICARDI, *Maggioranza*, cit., 380 s.. Al riguardo, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 8 s., contrappone il Parlamento del 1971 («il parlamento per l'integrazione») al Parlamento uscito dal «difficile corso di modernizzazione parlamentare, dal 1981 al 1990 (il parlamento per la decisione)».

⁽⁶⁹⁾ In tal senso, cfr. G. DE CESARE, *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 2*, Milano, 1992, 80.

⁽⁷⁰⁾ Definisce «timida se non contraddittoria» l'opera riformatrice del 1981-82, quanto all'obiettivo del contenimento dei tempi, V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 404.

Ciò che più sorprende è la constatazione che, in un Parlamento degli anni '90 profondamente differente da quello dei decenni precedenti, e che ormai sembra giunto pressoché al termine del proprio processo di autoriforma (quantomeno attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari) ⁽⁷¹⁾, la procedura di conversione dei decreti-legge sia regolata ancora in modo insoddisfacente e per di più assai diversificato tra i due rami del Parlamento. Così, alle già note violazioni costituzionali derivanti dall'abuso della decretazione d'urgenza ⁽⁷²⁾, si aggiungono altri sospetti di illegittimità ricavabili da un'ingiustificata differenziazione tra i due regolamenti relativamente ad un istituto-chiave del rapporto tra Parlamento e governo ⁽⁷³⁾.

3. *La situazione al Senato.*

Già alla luce delle considerazioni svolte nel precedente paragrafo è emersa una innegabile connessione tra la tematica dei decreti-legge e quella della tempestività del procedimento legislativo, derivante dal fatto che i tempi indefiniti di esame del disegno di legge di conversione costituiscono la causa principale (o almeno un fattore giustificativo) della reiterazione ripetuta dei decreti-legge non convertiti. Ed è senza dubbio questo l'aspetto che viene maggiormente in rilievo nella presente analisi e che, anzi, ne costituisce l'indispensabile presupposto.

Tuttavia, al fine di cogliere appieno il senso delle considerazioni che seguono, non si può fare a meno di richiamare un secondo profilo in cui viene in luce la suddetta connessione tra la decreta-

Sull'VIII legislatura come «legislatura di passaggio e con molte incertezze», si veda M. COTTA, *Il parlamento*, cit., 219.

⁽⁷¹⁾ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 9, osserva che «il parlamento, con i suoi mezzi di diritto parlamentare, ha quasi esaurito la sua parte. Tocca ora alla politica costituzionale». Nello stesso senso, cfr. l'intervento del medesimo autore alla tavola rotonda su *La forma*, cit., 22, nonché D. MARRA, *Riforma del Parlamento e riforme istituzionali*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 2*, cit., 73 s..

⁽⁷²⁾ Cfr. S. LABRIOLA, *Compressione*, cit., 94 s., il quale osserva che, in materia di decreti-legge, «nessun profilo di alterazione dei canoni, in astratto desumibili in Costituzione, è stato risparmiato dall'azione dei governi».

⁽⁷³⁾ Per qualche considerazione sul problema, si veda *infra*, al termine del par. 4.

zione d'urgenza e i tempi del procedimento legislativo. Tale connessione emerge chiaramente se si ritiene che il frequente ricorso allo strumento dei decreti-legge abbia rappresentato, almeno in larga parte, il frutto della particolare debolezza del governo "in" Parlamento e dei "tempi lunghi" che, almeno fino al 1988, caratterizzavano il procedimento legislativo ordinario. Da questa premessa muovevano coloro i quali avevano sostenuto che l'introduzione di una «"corsia preferenziale" per i provvedimenti programmatici del governo», o comunque di procedure di decisione a tempi garantiti, avrebbe potuto «costituire il rimedio decisivo per frenare il patologico aumento dei decreti-legge» (74).

L'influenza di ambedue questi profili è evidente nei dibattiti parlamentari che si svolgono nel biennio 1988-1990 (prima al Senato e poi alla Camera) su quale trattamento riservare ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nel momento in cui le riforme dei due regolamenti parlamentari vanno ad incidere profondamente sullo *status* del governo in Parlamento, ma soprattutto sui tempi del procedimento legislativo ordinario.

In realtà, un primo tentativo di fare entrare nei regolamenti parlamentari il fattore tempo, come «risorsa da controllare in relazione alle funzioni da svolgere», era già stato fatto nel 1971, in special modo attraverso gli strumenti della programmazione dei lavori (75). Tuttavia, si trattava chiaramente di un tentativo insoddisfacente, soprattutto alla Camera dei deputati, sia per il fallimento della programmazione concordata tra tutti i gruppi parlamentari, sia perché i regolamenti parlamentari avevano sostanzialmente trascurato il tema dei tempi della decisione (76), che della programmazione dei lavori costituisce, com'è stato osservato, l'altra faccia della stessa medaglia: è evidente, infatti, che «l'efficacia del metodo della programmazione presuppone anche il rispetto delle previsioni temporali su cui la stessa programmazione

(74) Le espressioni virgolettate nel testo sono tratte dalle dichiarazioni programmatiche del primo governo Spadolini, riportate da A. MANZELLA, *Il governo*, cit., 25.

(75) Così C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 175. Sul punto, cfr. anche D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 ad oggi)*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1*, Milano, 1991, 146.

(76) Si veda C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 176 s..

si fonda» (77). Dunque, per giungere ad una disciplina complessivamente soddisfacente dell'organizzazione dei tempi di discussione (realizzata attraverso la tecnica del contingentamento, ossia della determinazione del tempo complessivo e della sua ripartizione tra i vari gruppi parlamentari) (78) occorre attendere la riforma del regolamento del Senato del novembre 1988 e le modifiche al regolamento della Camera approvate nel marzo 1990 (79).

Al Senato, in effetti, il contingentamento dei tempi già era stato previsto dal regolamento del 1971, ma in termini di mera possibilità per la conferenza dei presidenti di gruppo di «determinare il numero massimo degli interventi e il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo» (art. 55, c. 5, vecchio testo) (80). Tale meccanismo viene poi reso obbligatorio per il disegno di legge finanziaria e per quello di approvazione del bilancio con la riforma del luglio 1985 (art. 129, c. 4, vecchio testo). Anche a seguito della positiva esperienza derivante dall'applicazione di quest'ultima norma (81), con la riforma del 1988 il contingentamento dei tempi da un lato viene previsto in via ordinaria, dall'altro viene perfezionato, in quanto in esso è fatta rientrare anche la fissazione della «data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione» (art. 55, c. 5, nuovo testo) (82). Ciò implicitamente (83) consente al presidente del Senato, una volta giunti alla data stabilita, di porre in votazione il provvedimento in esame, con un effetto «ghigliottina» su tutti gli emendamenti ancora da votare.

(77) Così D. MARRA, *La riforma*, cit., 140.

(78) La definizione è di D. MARRA, *La riforma*, cit., 147.

Si può notare, a tal proposito, che il termine «contingentamento» non figura nei due regolamenti parlamentari: questi preferiscono usare la locuzione «organizzazione della discussione» o altre espressioni verbali, forse per un formale rispetto nei confronti della libertà di parola dei parlamentari, che mal sopporta di essere «contingentata» e preferisce senza alcun dubbio essere «organizzata».

(79) Sul punto, si rinvia a C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 207 s.

(80) Sull'applicazione dell'art. 55, c. 5 (vecchio testo) reg. Senato, e in particolare sulla questione se il contingentamento dovesse essere deciso all'unanimità o a maggioranza, si veda C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 199.

(81) In tal senso si esprime la relazione della proposta di modificazione del regolamento, d'iniziativa della giunta per il regolamento del Senato, comunicata alla presidenza del Senato il 10 novembre 1988 (A. S., X legisl., doc. II, n. 17, 14).

(82) Cfr. sempre C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 199.

(83) Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 122, nota 2. Nulla dice invece, al riguardo, la relazione della giunta cit..

Come si avrà modo di vedere, finora il presidente del Senato si è avvalso in un'unica occasione di questo potere (fortissimo, e perciò da usarsi in modo estremamente accorto) ⁽⁸⁴⁾, proprio in occasione della conversione di un decreto-legge i cui termini costituzionali di vigenza stavano per scadere. Appare pertanto opportuno esaminare prima la disciplina appositamente dettata dal regolamento del Senato relativamente ai tempi della conversione (tenendo presente anche la genesi di tali norme), per poi analizzare in modo più specifico l'importante *case* appena accennato.

Occorre infatti ricordare che, nell'ambito dell'ampia riforma del regolamento elaborata nel 1988 ⁽⁸⁵⁾, la giunta per il regolamento del Senato aveva predisposto una pressoché completa riscrittura dell'art. 78, che disciplina l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Le proposte della giunta, che nascevano anche dall'esigenza di adeguare il regolamento del Senato alle norme dettate dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988 ⁽⁸⁶⁾, contenevano infatti: *a*) una serie di meccanismi volti ad assicurare la certezza della votazione finale del Senato entro il termine dei sessanta giorni; *b*) uno snellimento ed una contestuale estensione del parametro della procedura di verifica dei presupposti; *c*) forti limiti all'emendabilità dei disegni di legge di conversione.

Ma la stessa giunta per il regolamento, «dopo ampia discussione», proponeva poi all'assemblea di accantonare alcune delle norme volte ad assicurare la certezza della votazione finale, nonché tutte quelle contenenti limitazioni all'emendabilità: ciò sulla base della motivazione che, «in assenza di analoghe iniziative presso la Camera dei deputati, l'approvazione integrale della riforma dell'articolo 78 del Regolamento rischierebbe di rendere squilibrato il complessivo *iter* parlamentare dei disegni di legge di conversione» ⁽⁸⁷⁾. In aula giunge così la proposta originaria della giunta per

⁽⁸⁴⁾ A tal proposito si veda quanto osserva P. LAUNDY, *The Speaker of the House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 1960-61, 77: *the Speaker «must be able to judge whether a situation calls for the firm implementation of the rules of procedure, or whether it could be better be met by the turning of a blind eye and a deaf ear».*

⁽⁸⁵⁾ Per un panorama della riforma del regolamento del Senato del 1988, si rinvia a C. GATTI, *Senato della Repubblica: una "rivoluzione parlamentare"?*, in *Quad. cost.*, 1989, 159 s..

⁽⁸⁶⁾ In tal senso, cfr. la relazione cit., 3.

⁽⁸⁷⁾ Le espressioni virgolettate sono tratte dal resoconto sommario della 16^a

il regolamento, ma anche l'invito di quest'ultima a stralciarne una parte certamente non irrilevante. Il senso di questa apparente contraddizione è evidentemente quello, come ricorda il relatore, sen. Fabbri, nella sua replica, di salvaguardare comunque il lavoro compiuto, tanto più che la disciplina definita in seno alla giunta «praticamente è stata approvata all'unanimità», con il contributo positivo di tutti i gruppi di opposizione ⁽⁸⁸⁾. È dunque il caso di dare conto, sia pure sommariamente, anche della parte di disciplina che non è stata inserita nell'art. 78 reg. Senato e che avrebbe prodotto conseguenze sui tempi del procedimento di conversione ⁽⁸⁹⁾.

seduta della giunta per il regolamento, in data 9 novembre 1988 (A. S., X legisl., boll. giunte e comm., n. 215, 3) e dalla relazione cit., 6.

⁽⁸⁸⁾ La replica del sen. Fabbri (PSI) è in A. S., X legisl., res. sten., 190^a seduta, 16 novembre 1988, 31. Nello stesso senso, cfr. anche l'intervento del sen. Battello (PCI), in A. S., X legisl., res. sten., 184^a seduta, 15 novembre 1988, 10.

⁽⁸⁹⁾ Si riportano di seguito i commi da 6 a 12 che l'art. 18 della proposta della giunta intendeva inserire nell'art. 78 reg. Senato (abrogando nel contempo il vecchio comma 7, ora comma 6):

«6. Il disegno di legge di conversione, trasmesso dalla Camera dei deputati, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea, in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il ventesimo giorno dal deferimento.

7. Qualora il disegno di legge di conversione, già approvato dal Senato, sia modificato dalla Camera dei deputati, il Presidente del Senato, apprezzate le circostanze, stabilisce la data della votazione finale in Assemblea in tempo utile per consentire alla Camera dei deputati di esaminare le modifiche eventualmente apportate dal Senato entro il termine previsto dall'articolo 77, terzo comma, della Costituzione.

8. Nella discussione dei disegni di legge di conversione, sono ammissibili questioni sospensive o rinvii in Commissione soltanto con riferimento a date che ricadano nei termini di cui ai precedenti commi 5, 6, 7.

9. Nelle ipotesi di cui ai precedenti commi 5, 6, 7, l'Assemblea delibera sul testo del disegno di legge di conversione proposto dalla Commissione o, qualora questa non abbia concluso i propri lavori, sul testo presentato dal Governo o trasmesso dalla Camera dei deputati.

10. Al disegno di legge di conversione nonché al testo del decreto-legge sono ammissibili soltanto modifiche della Commissione ed emendamenti:

a) soppressivi, intesi a renderne il contenuto omogeneo e corrispondente all'oggetto del provvedimento ovvero ad eliminare le misure che non siano di immediata applicazione;

b) sostitutivi di singole disposizioni del disegno di legge di conversione o del decreto-legge, purché strettamente connessi all'oggetto del provvedimento e corrispondenti ai requisiti di necessità e di urgenza;

Anzitutto, relativamente al punto *sub a*, la giunta, constatata l'inefficacia della norma che imponeva l'iscrizione all'ordine del giorno dei disegni di legge di conversione entro 25 giorni dalla presentazione ⁽⁹⁰⁾, predetermina una serie di scadenze che prendono in considerazione anche la data della votazione finale ⁽⁹¹⁾; ciò con l'intento di consentire all'assemblea, «ad un certo momento (che non potrà che venire rimesso alla prudente valutazione del Presidente)», di passare alla deliberazione, rimanendo così «precluso il voto su ordini del giorno ed emendamenti che per avventura non siano stati ancora votati» ⁽⁹²⁾. Tuttavia, della suddetta serie di scadenze prevista nel testo originario resta in piedi solo il termine di 30 giorni dal deferimento, valevole esclusivamente per i disegni di legge di conversione presentati dal governo al Senato. Le altre due ipotesi — disegno di legge di conversione trasmesso dalla Camera e disegno già approvato dal Senato, modificato dalla Camera e dunque ritrasmesso al Senato — rimangono così prive delle norme volte ad assicurare che il loro esame possa concludersi in tempi definiti (entro 20 giorni nel primo caso; entro il termine stabilito dal presidente al fine di rispettare la scadenza costituzionale dei 60 giorni, nel secondo). Anche la norma che ammette «questioni sospensive o rinvii in Commissione» solo se riferiti a date rientranti nei termini suddetti, pure contenuta nella proposta della giunta, viene accantonata.

La riforma del procedimento di verifica dei presupposti (punto *b*) viene invece discussa, emendata e poi approvata dall'aula. Essa si caratterizza, come si è accennato, anzitutto per l'estensione del parametro della verifica stessa: il parere della commissione affari costituzionali riguarda infatti, a norma dell'art. 78, c. 3 reg. Senato, la sussistenza non solo dei presupposti richiesti dall'art. 77, c. 2

c) intesi a rendere corretta e puntuale la copertura finanziaria degli oneri derivanti dal provvedimento.

11. Sono inammissibili modifiche della Commissione ed emendamenti estensivi e comunque quelli aggiuntivi.

12. Sull'ammissibilità decide inappellabilmente il Presidente del Senato».

⁽⁹⁰⁾ Nella relazione cit., 3, si afferma infatti che la norma in questione (art. 78, c. 6 reg. Senato, vecchio testo) «è stata nei fatti ampiamente disapplicata e dunque è risultata del tutto inefficace ad evitare la decadenza dei decreti».

⁽⁹¹⁾ Più esattamente, la formula adottata è quella di prevedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea «in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre» un certo termine. Sui problemi sorti circa l'interpretazione di tale formula, si veda *infra*, nel corso del paragrafo.

⁽⁹²⁾ Così la relazione cit., 3.

Cost., ma anche dei «requisiti stabiliti dalla legislazione vigente». Evidentemente, con tale formula si fa riferimento al ricordato art. 15 della legge n. 400 del 1988 ⁽⁹³⁾; si realizza così, almeno in linea teorica o, se si preferisce, a livello di possibilità, un rafforzamento dei limiti dettati da una fonte primaria (la legge n. 400 del 1988) ad un'altra di pari grado (il decreto-legge), «per via procedurale parlamentare» ⁽⁹⁴⁾. Grazie a tale meccanismo, le norme contenute nell'art. 15 appena richiamato, e in particolare il divieto di reiterazione di «disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere», sono infatti in grado di acquistare un significato che va oltre il semplice “monito” all'interlocutore governativo ⁽⁹⁵⁾, in quanto appaiono assistite da una sanzione specifica, sia pure di tipo politico. In tale ottica si è mossa la giunta per il regolamento del Senato, allorquando, dopo aver «meditato sull'opportunità di introdurre un meccanismo che, ponendosi come *pendant* della certezza dei tempi della votazione finale, fosse capace di sanzionare sul piano regolamentare» la reiterazione di disposizioni di decreti respinti, ha «ritenuto superflua la predisposizione di uno strumento *ad hoc*» proprio alla luce della possibilità di rilevare tale violazione in sede di verifica dei «requisiti stabiliti dalla legislazione vigente» ⁽⁹⁶⁾.

In secondo luogo, la giunta persegue l'obiettivo di snellire la procedura di verifica dei presupposti. In effetti, dopo aver affermato in modo unanime che il c. d. “filtro di costituzionalità” «nella gran parte dei casi è risultato un semplice doppione e si è risolto in una mera complicazione procedurale», in giunta si registrano opinioni divergenti quanto al destino della procedura introdotta al Senato nel 1982: tra il suo abbandono ⁽⁹⁷⁾ e il suo snellimento, la

⁽⁹³⁾ In tal senso, si veda ancora la relazione cit., 3 s..

⁽⁹⁴⁾ Così l'intervento di Andrea Manzella nella tavola rotonda *La forma*, cit., 24, con riferimento a questo e ad altri “intrecci” tra “grandi leggi” e regolamenti parlamentari.

⁽⁹⁵⁾ Sul punto, si vedano soprattutto le considerazioni di S. M. CICONETTI, *Nuovi elementi*, cit., 1488 s..

⁽⁹⁶⁾ Così la relazione cit., 5.

Per le prime (e tutt'altro che soddisfacenti) applicazioni del controllo sui «requisiti stabiliti dalla legislazione vigente», cfr. *infra*, nel corso del paragrafo.

⁽⁹⁷⁾ Propone la soppressione della procedura di verifica dei presupposti il sen. Spadaccia (Fed. Eur. Ecol.), nel suo intervento in aula del 22 novembre 1988 (A. S., X legisl., res. sten., 190^a seduta, 63 s.).

giunta opta per questa seconda possibilità, proponendo di conservare l'intervento dell'aula nella procedura suddetta solo quando la commissione affari costituzionali abbia espresso parere negativo quanto alla sussistenza dei requisiti richiesti dalla Costituzione e dalla legge ordinaria ⁽⁹⁸⁾. In aula, tuttavia, tale snellimento viene attenuato, in quanto ci si limita a trasformare da necessario ad eventuale (su richiesta di un decimo dei componenti del Senato) l'intervento dell'assemblea, nel caso in cui la commissione si sia espressa in senso favorevole ⁽⁹⁹⁾. Se da un lato si produce in tal modo l'effetto di avvicinare la disciplina del Senato a quella della Camera (che già, come si è accennato, prevede l'intervento dell'aula solo in via eventuale, in caso di parere favorevole sull'esistenza dei presupposti) ⁽¹⁰⁰⁾, dall'altro non si può non rilevare che lo snellimento della procedura risulta così assai limitato: il che risalta ancor di più in quanto è lo stesso mantenimento del controllo sui presupposti che «sembra dare luogo ad un inutile appesantimento del procedimento di conversione in contrasto con l'urgenza del medesimo» ⁽¹⁰¹⁾.

Come già si è ricordato, tutte le norme volte a porre limiti all'emendabilità dei disegni di legge di conversione (*sub c*) vengono stralciate. Ai nostri fini, interessa osservare in primo luogo come la giunta, dopo aver scartato la soluzione dell'inemendabilità assoluta (in quanto «avrebbe avuto carattere eccessivamente costringitivo dei poteri di iniziativa dei parlamentari»), si sforzi di redigere un testo che ponga vincoli difficilmente aggirabili ⁽¹⁰²⁾; in secondo luogo, come essa colleghi le forti limitazioni delle ipotesi di emendabilità

⁽⁹⁸⁾ Si veda l'art. 78, c. 3 nel testo proposto dalla giunta per il regolamento.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. i resoconti delle sedute dell'aula dei giorni 22 e 23 novembre 1988, nonché della seduta notturna della giunta per il regolamento del 22 novembre (A. S., X legisl., boll. giunte e comm., 19^a seduta, 3), che, in seguito alle pressioni dell'opposizione, formula un nuovo testo dell'art. 78 reg. Senato.

⁽¹⁰⁰⁾ Si veda l'art. 96-bis, c. 3 reg. Camera, che prevede l'intervento dell'aula nella procedura di verifica dei presupposti (in caso di parere favorevole della commissione affari costituzionali) «su richiesta di trenta deputati o di uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica». Cfr. anche le considerazioni che al riguardo si sono svolte *supra*, nel paragrafo precedente.

⁽¹⁰¹⁾ L'espressione è di G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 275.

⁽¹⁰²⁾ Si vedano i commi 10 e 11 dell'articolo proposto dalla giunta, riportato *supra*, nella nota 89.

L'espressione virgolettata nel testo è tratta dalla relazione cit., 5.

al sistema dei termini che tendono a garantire il voto finale dell'assemblea entro una data certa ⁽¹⁰³⁾.

Alla luce di quanto si è osservato, appare evidente il carattere estremamente parziale e limitato della riforma dell'art. 78 reg. Senato, rispetto agli obiettivi iniziali della proposta della giunta; l'accoglimento dell'intera proposta avrebbe comportato, con ogni probabilità, un sensibile mutamento delle funzioni che il decreto-legge e la legge di conversione svolgono nel nostro ordinamento, con esiti, a dire il vero, difficilmente prevedibili ⁽¹⁰⁴⁾. Da questo punto di vista, appare pienamente comprensibile la scelta della giunta prima e dell'aula poi di stralciare la parte più innovativa di tale disciplina, al fine di non creare disparità eccessive tra i due rami del Parlamento, ma soprattutto di non andare a ridisegnare, con la modifica del solo regolamento del Senato, uno dei punti più delicati del rapporto tra governo e Parlamento. Ad ogni modo, anche le modifiche effettivamente apportate al procedimento di conversione in Senato, che in sostanza si riducono ad un'estensione del c. d. "filtro di costituzionalità" e alla previsione del termine di 30 giorni per la votazione finale sui disegni di legge di conversione presentati al Senato, da un lato appaiono potenzialmente in grado di influire sulla tradizionale configurazione dell'intervento parlamentare sui decreti-legge, dall'altro non trovano norme corrispondenti nel regolamento della Camera dei deputati ⁽¹⁰⁵⁾.

Rinviando ad un momento successivo il problema dei rapporti tra le discipline dettate dai due regolamenti ⁽¹⁰⁶⁾, appare ora opportuno vedere quali effetti hanno prodotto le innovazioni appena illustrate, in particolare sui tempi del procedimento di conversione al Senato.

Relativamente all'estensione del parametro della procedura di verifica dei presupposti, può facilmente osservarsi come tale innovazione non abbia prodotto i risultati sperati: infatti la immutata natura politica del parere espresso dalla commissione affari costituzionali, e soprattutto della successiva pronunzia dell'aula, fa sì

⁽¹⁰³⁾ Cfr. la relazione cit., 6.

⁽¹⁰⁴⁾ Sottolinea l'incisività della riforma prospettata dalla giunta per il regolamento il sen. Fabbri, nella sua replica del 16 novembre 1988 (A. S., X legisl., res. sten., 186ª seduta, 31 s.).

⁽¹⁰⁵⁾ Così come è rilevato dagli interventi dei senn. Tedesco Tatò (PCI) e Spadaccia nel dibattito in aula, per i quali cfr. *infra*, la nota 168.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. *infra*, al termine del par. 4.

che tale filtro non appaia idoneo a frenare gli abusi del governo in materia di decreti-legge.

Tutto ciò emerge in maniera lampante in due episodi, che pare utile richiamare brevemente. Si tratta anzitutto della conversione, in Senato, del decreto-legge 28 dicembre 1989 n. 415 ⁽¹⁰⁷⁾. Sulla parte finale di tale decreto la commissione affari costituzionali del Senato, «ritenuta l'insussistenza del requisito di omogeneità dei contenuti, stabilito dall'art. 15, terzo comma, della legge n. 400 del 1988», esprime a stragrande maggioranza parere contrario ⁽¹⁰⁸⁾; in aula, tuttavia, dopo una dotta ed argomentata illustrazione del parere da parte del presidente della commissione, il sen. Elia, e un intervento fortemente "politico" del presidente del Consiglio Andreotti ⁽¹⁰⁹⁾, volto a sostenere la necessità di convertire l'intero decreto-legge, il parere negativo della commissione non viene approvato dall'assemblea ⁽¹¹⁰⁾. Si comprende quindi facilmente perché la commissione da allora esiti ad esprimersi in senso negativo circa la sussistenza dei presupposti costituzionali e dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente.

Ma la natura prettamente politica del controllo svolto in sede di "filtro di costituzionalità" appare ancora più chiaramente nel secondo episodio, in cui la commissione affari costituzionali esprime parere favorevole sulla conversione di un decreto-legge per larga parte costituito da disposizioni già contenute in un precedente decreto, del quale era stata negata la conversione con un voto dell'assemblea del Senato. La manifesta violazione della norma contenuta nell'art. 15, c. 2 lett. c) della legge n. 400 del 1988 e la circostanza che essa non sia stata rilevata in sede di controllo sul rispetto dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente si spiegano

⁽¹⁰⁷⁾ Già dal titolo del decreto-legge n. 415 del 1989 è possibile intuire la disomogeneità del suo contenuto: «Norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, nonché disposizioni varie».

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. A. S., X legisl., boll. giunte e comm., 186^a e 187^a seduta, 17 gennaio 1990, 15 s..

⁽¹⁰⁹⁾ Gli interventi del sen. Elia e del presidente del Consiglio Andreotti sono pronunciati il 24 gennaio 1990 (A. S., X legisl., res. sten., 335^a seduta, 16 s.). La restante parte del dibattito si svolge il giorno successivo.

⁽¹¹⁰⁾ La votazione finale, alla quale non partecipano i gruppi comunista, della sinistra indipendente e missino, registra solo 3 voti a favore del parere della I commissione (tra cui quello del sen. Elia), contro 141 voti contrari (e 6 astenuti): cfr. A. S., X legisl., res. sten., 337^a seduta, 25 gennaio 1990, 22 s..

entrambe alla luce di motivi esclusivamente politici. Il primo decreto-legge ⁽¹¹¹⁾ aveva sì ricevuto il voto negativo dell'aula del Senato, ma solo perché la presidenza di quel ramo del Parlamento aveva dichiarato improponibili, in quanto attinenti a materie estranee rispetto a quelle del decreto, tre emendamenti che riproducevano un accordo intervenuto tra il governo e la commissione sanità ⁽¹¹²⁾; era stata infatti tale decisione presidenziale a suscitare le vivaci reazioni di molti parlamentari della maggioranza e soprattutto a far mutare l'atteggiamento del gruppo democristiano, provocando così il rigetto del disegno di legge di conversione ⁽¹¹³⁾. Si comprende dunque la ragione del "via libera" dato dalla commissione affari costituzionali al nuovo decreto-legge che, oltre a riprodurre pressoché integralmente il precedente, è costituito anche dal testo, lievemente rivisto, dei tre emendamenti ritenuti inammissibili dalla presidenza del Senato ⁽¹¹⁴⁾.

Non si vuole con ciò sostenere che il Parlamento non debba riservarsi margini di flessibilità tali da poter compiere operazioni come quelle che si sono appena descritte, che politicamente hanno un loro valore (anche se allora lo stesso Parlamento forse farebbe

⁽¹¹¹⁾ Si tratta del decreto-legge 6 dicembre 1991 n. 338, contenente «misure urgenti per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991».

⁽¹¹²⁾ Cfr. A. S., X legisl., res. sten., 648^a seduta, 15 gennaio 1992, 17 s..

⁽¹¹³⁾ In particolare si vedano gli interventi dei senn. Melotto (DC), che per protesta si dimette da relatore del disegno di legge di conversione, e Azzaretti (DC), che testualmente afferma: «allora andiamo ad esaminare tutti i decreti-legge che abbiamo convertito in questi anni e vediamo se ce n'è uno che non contiene argomenti estranei, compreso quello relativo al terremoto, nel quale erano contenute norme "di tutti i colori"». Cfr. inoltre la dichiarazione di voto (contrario) del sen. Condorelli (DC), sempre nel corso della seduta citata alla nota precedente.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. il decreto-legge 20 gennaio 1992 n. 12, contenente «finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1991 e disposizioni urgenti per il funzionamento del Servizio sanitario nazionale», il cui disegno di legge di conversione (A. S., X legisl., n. 3169), dopo aver ottenuto il parere favorevole sull'esistenza dei presupposti da parte della commissione affari costituzionali del Senato, decade a causa della fine anticipata della legislatura.

Nel breve dibattito che precede l'espressione del parere favorevole (A. S., X legisl., boll. giunte e comm., 443^a seduta, 22 gennaio 1992), il presidente della commissione affari costituzionali, il sen. Elia, fa presente che «la reiezione del precedente decreto-legge è stata originata da una situazione atipica, in quanto motivata non dal contenuto del provvedimento, ma dalle carenze in esso riscontrate».

meglio ad evitare di inserire dichiarazioni di buoni propositi nelle “grandi leggi” e negli stessi regolamenti delle due Camere). Si intende solo riaffermare, alla luce del fallimento di ogni possibile verifica “para-giurisdizionale” sui decreti-legge che venga affidata agli stessi organi parlamentari (“politici” per definizione), la necessità di sopprimere tali aggravamenti procedurali che, sul piano dei tempi di esame, si risolvono in una sottrazione di giorni preziosi alla discussione del merito del decreto e degli emendamenti a questo presentati.

La perdita di tempo provocata dalla fase di verifica dei presupposti appare tanto più illogica in quanto il Senato, in questi ultimi anni, si è spesso trovato a dover esaminare disegni di legge di conversione in margini temporali talmente ristretti da impedire che in quel ramo del Parlamento si potesse sviluppare un’effettiva discussione sul merito del decreto-legge di cui si approvava la conversione. Tale ristrettezza dei tempi pare derivare dall’azione contemporanea di due fattori concomitanti: l’ammissibilità, in Senato, del contingentamento dei tempi di esame dei disegni di legge di conversione; la mancanza, alla Camera, di un qualunque termine per la votazione finale degli stessi provvedimenti.

Il caso, cui all’inizio di questo paragrafo si faceva riferimento, verificatosi nel febbraio 1990 nel corso dell’esame del c. d. “decreto Martelli”, va inquadrato in tale contesto. Si tratta del decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416 (volto a disciplinare, tra l’altro, l’ingresso ed il soggiorno in Italia dei cittadini extracomunitari)⁽¹¹⁵⁾, che, dopo un travagliato *iter* parlamentare alla Camera dei deputati, viene trasmesso al Senato due giorni prima della sua scadenza⁽¹¹⁶⁾. La conferenza dei capigruppo decide, all’unanimità, il contingentamento dei tempi della relativa discussione a norma dell’art. 55, c. 5 reg. Senato, fissando la votazione finale per l’ultimo giorno utile, il 28

(115) Il decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416 contiene «Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato».

(116) La circostanza è lamentata, tra gli altri, dal sen. Gualtieri (PRI) nel suo intervento in sede di dichiarazioni di voto (A. S., X legisl., res. sten., 352^a seduta, 28 febbraio 1990, 209 s.); egli osserva che in tal modo il “decreto Martelli” è diventato «un provvedimento bloccato, non emendabile» e lamenta la mancata riforma del regolamento della Camera al riguardo. Sul punto, cfr. pure gli interventi dei senn. Paganì (PSDI) e Cabras (DC), nel corso della medesima seduta.

febbraio 1990, alle ore 15,30. Tuttavia, a causa dei numerosi emendamenti presentati dal gruppo missino, alle ore 15,30 del 28 febbraio restano ancora numerosi articoli del decreto da esaminare. Valutata «l'eccezionalità della situazione che si è determinata», il presidente Spadolini decide di mettere ai voti «la proposta di passare immediatamente alla votazione del disegno di legge di conversione» in esame, previa dichiarazioni di voto ⁽¹¹⁷⁾. Su tale proposta, dopo una breve discussione, l'assemblea si esprime favorevolmente, consentendo così la conversione *in extremis* del decreto-legge.

Nell'analizzare tale importante precedente, occorre anzitutto osservare come in esso non venga formalmente in rilievo la norma contenuta nell'art. 78, c. 5 reg. Senato, in quanto si tratta di un decreto-legge il cui disegno di legge di conversione è stato presentato dal governo alla Camera dei deputati. Nell'ipotesi in esame, il presidente deve riferirsi al solo art. 55, c. 5, che, per il "decreto Martelli", era stato utilizzato dalla conferenza dei capigruppo per deliberare il contingentamento dei tempi e la data della votazione finale. Avvalendosi proprio di tale decisione, adottata all'unanimità, il presidente del Senato in sostanza applica l'art. 102, c. 4 reg. Senato, che gli consente di «modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse» ⁽¹¹⁸⁾; in tal modo, anticipando la votazione finale, egli provoca il rigetto di tutti gli emendamenti presentati (la c. d. "ghigliottina") ⁽¹¹⁹⁾, che deriva dall'applicazione dell'istituto della preclusione ⁽¹²⁰⁾. Tuttavia, rendendosi conto della straordi-

⁽¹¹⁷⁾ Le espressioni virgolettate nel testo sono tratte dall'intervento del presidente Spadolini nella seduta citata alla nota precedente (p. 79).

⁽¹¹⁸⁾ La norma riportata nel testo nasce in verità con l'intento di affidare al presidente del Senato l'interpretazione e l'applicazione delle norme che stabiliscono l'ordine di votazione degli emendamenti. Sull'uso della norma corrispondente del regolamento della Camera (art. 85, c. 8) a fini anti-ostruzionistici, si veda V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 356.

⁽¹¹⁹⁾ Il termine, con riferimento al caso in esame, è utilizzato, tra gli altri, da A. MANZELLA, *il parlamento*, cit., 122.

Per qualche cenno sull'istituto della «Guillotine» nell'ordinamento inglese, cfr. P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico*, V ed., Milano, 1988, 154.

⁽¹²⁰⁾ Sulla preclusione, cfr. V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 354: essa consiste «in una incompatibilità di carattere oggettivo tra un testo approvato o respinto ed un altro che debba successivamente venire in esame. L'approvazione

naria rilevanza degli effetti della propria decisione, il presidente ritiene opportuno sottoporla al voto dell'assemblea; voto che, ovviamente, porta con sè un forte connotato di politicità ⁽¹²¹⁾.

Ed invero, pare difficile comprendere il caso in esame (come del resto avviene per tutti i più significativi *cases* parlamentari) prescindendo dal contesto politico in cui si svolge: dall'importanza che il governo attribuiva al decreto, cui il vice-presidente del Consiglio aveva legato il proprio nome; dall'impossibilità, per lo stesso governo, di porre la questione di fiducia sulla conversione del decreto, data la netta contrarietà ad esso di un partito della coalizione governativa (il PRI); dall'ampio consenso che i contenuti del decreto avevano comunque trovato in Parlamento (con l'eccezione dei repubblicani e dei missini). È questo insieme di fattori, infatti, che consente al presidente di prendere una decisione così forte e di ottenere su di essa il voto favorevole di gran parte dell'assemblea ⁽¹²²⁾.

Da quanto si è appena osservato emerge una constatazione: l'applicazione delle norme del regolamento del Senato sul contingentamento, con particolare riferimento alla possibilità per il presidente di far rispettare la data (e l'ora) di votazione stabilita in sede di programmazione, non appare così automatica ed agevole come potrebbe sembrare ad una lettura superficiale dell'art. 55, c. 5 reg. Senato ⁽¹²³⁾.

o reiezione del primo impedisce che il secondo possa essere posto in votazione, perché l'assemblea si è già pronunciata (anche solo implicitamente) sul punto».

⁽¹²¹⁾ Sul rapporto tra decisioni presidenziali e decisioni assembleari, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 34 s..

⁽¹²²⁾ Si noti che, nella discussione che segue la decisione presidenziale del 28 febbraio 1990, alcuni Senatori, che pure erano stati in favore del contingentamento dei tempi e che voteranno poi per la conversione del decreto, si esprimono in senso contrario all'inversione dell'ordine delle votazioni.

⁽¹²³⁾ In particolare, il presidente del Senato appare estremamente restio a fare uso dell'effetto "ghigliottina" sugli emendamenti. Al riguardo, può essere interessante ricordare che, in occasione della comunicazione del calendario (e del relativo contingentamento dei tempi) per la discussione dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il 1992, il presidente del Senato Spadolini, in seguito ad un intervento del sen. Libertini (Rif. com.) volto a riaffermare «il diritto costituzionale [proprio di ogni Senatore] di presentare e far votare emendamenti», afferma che la possibilità di impedire la votazione degli emendamenti presentati è prevista solo per i decreti-legge (A. S., X legisl., res. sten., 591^a seduta, 5 novembre 1991, 10). Tale affermazione assume un significato particolare se si tiene presente che: a) per i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria il contingentamento dei tempi è obbligatorio, a norma dell'art. 129, c. 6 reg. Senato; b) nel caso del "decreto Mar-

Un discorso analogo può farsi con riferimento alla norma dell'art. 78, c. 5 reg. Senato, dettata per i disegni di legge di conversione presentati dal governo al Senato, anche alla luce dell'interpretazione che questa disposizione ha ricevuto nella prima prassi applicativa. Com'è stato notato in dottrina, infatti, tale norma prevede l'inserimento del disegno di legge all'ordine del giorno dell'assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga entro 30 giorni, senza disporre «un vero e proprio automatismo della convocazione e della deliberazione»: dunque essa in sostanza «rinvia alle norme sulla calendarizzazione dei lavori (art. 55)»⁽¹²⁴⁾. Ed infatti, non sempre il termine dei 30 giorni è stato rispettato in modo rigoroso, com'è dimostrato anche dalla decadenza in prima lettura di alcuni decreti-legge presentati al Senato⁽¹²⁵⁾.

Tuttavia, non pare corretto configurare il termine indicato dall'art. 78 reg. Senato per la votazione finale dei disegni di legge di conversione come «meramente ordinatorio»⁽¹²⁶⁾: la combinazione di tale termine con le norme contenute nell'art. 55 reg. Senato consente infatti al presidente, almeno nei casi in cui il contingentamento sia stato deciso in conferenza dei capigruppo⁽¹²⁷⁾, di

telli" il presidente del Senato, per ottenere l'effetto "ghigliottina", ha fatto leva sulla stessa norma (art. 55, c. 5 reg. Senato) che disciplina l'ipotesi in esame (in quanto espressamente richiamata dal citato art. 129, c. 6). Tali incongruenze, indubbiamente esistenti sul piano formale, potrebbero giustificarsi, sul piano sostanziale, con la particolare forza (la "forza dell'urgenza") spiegata dal termine costituzionale dei 60 giorni (che dovrebbe allora operare anche per il termine del 31 dicembre, fissato in Costituzione per l'approvazione del bilancio).

⁽¹²⁴⁾ Così G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 273 s.. In senso contrario, si vedano le considerazioni della giunta per il regolamento del Senato, riportate *supra*, nel corso del paragrafo.

⁽¹²⁵⁾ Dei 95 decreti-legge presentati al Senato tra il 1 dicembre 1988 e il 31 dicembre 1991 (su un totale di 257 decreti-legge emanati in quel periodo), 5 decreti decadono al Senato in prima lettura (3 nel 1990 e 2 nel 1991).

⁽¹²⁶⁾ Configura il termine in questione come «meramente ordinatorio» G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 275.

⁽¹²⁷⁾ Negli altri casi, potrebbe applicarsi la norma dell'art. 55, c. 6 reg. Senato, per cui «il calendario può essere modificato dal Presidente del Senato soltanto per inserirvi argomenti che, per disposizione della Costituzione o del Regolamento, debbono essere discussi in una data ricadente nel periodo considerato dal calendario stesso». Scettico su tale possibilità si dichiara G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 274, nota 178, il quale osserva che «è realistico attendersi che il presidente non userà questo potere se le stesse forze della maggioranza sono

superare le manovre ostruzionistiche che operino con la presentazione di molteplici emendamenti, attraverso la semplice minaccia o, nei casi estremi, l'utilizzo del meccanismo dell'inversione dell'ordine delle votazioni, che si è visto operare con successo nella conversione del "decreto Martelli".

Ed in effetti, grazie a tale disciplina regolamentare, al Senato pare sostanzialmente avviato a soluzione il problema dei tempi lunghi nella conversione dei decreti-legge: a partire dal dicembre 1988, ossia dall'entrata in vigore della riforma, fino a tutto il 1991, sono decaduti in Senato solo 11 decreti-legge su un totale di 133 decreti decaduti per decorrenza dei termini ⁽¹²⁸⁾. Ad ogni modo, occorre segnalare che, nel corso della "verifica" del 28 marzo 1991, il presidente del Consiglio Andreotti ha invitato il Senato a migliorare il testo del proprio regolamento per ciò che riguarda l'iter dei disegni di legge di conversione. In particolare, il presidente del Consiglio osserva che il Senato ha previsto solo «l'obbligo di iscrizione [dei disegni di legge di conversione] nell'odg dell'aula, che non sempre ha fatto evitare il superamento dei termini»; pertanto «andrebbe migliorato il testo e reso tassativo» ⁽¹²⁹⁾.

inclinati a non deliberare sul disegno di legge di conversione entro il termine indicato dal regolamento».

⁽¹²⁸⁾ I dati riportati nel testo, così come quelli citati nella nota 125, sono tratti da una ricerca effettuata da chi scrive sulla banca dati sullo stato dei progetti di legge, curata dal Senato, i cui risultati (salvo errori ed omissioni) si possono riassumere nella seguente tabella:

DECRETI-LEGGE (data emanaz.)	dic. 1988	1989	1990	1991	TOTALE
PRESENTATI CAMERA	9	67	39	47	162
PRESENTATI SENATO	5	36	33	21	95
PRESENTATI TOTALE	14	103	72	68	257
DECADUTI CAMERA	7	57	30	28	122
DECADUTI SENATO	0	0	7	4	11
DECADUTI TOTALE	7	57	37	32	133
RESPINTI CAMERA	0	1	2	0	3
RESPINTI SENATO	1	1	0	1	3
RESPINTI TOTALE	1	2	2	1	6

⁽¹²⁹⁾ I brani tra virgolette sono tratti dalle dichiarazioni del presidente del consiglio Andreotti del 28 marzo 1991, riportate da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 272, nota 12.

Ben più perentorie appaiono le richieste del governo nei confronti dell'altro ramo del Parlamento: esso infatti chiede «alla Camera dei deputati di adottare una procedura rigidamente obbligatoria per la tempestiva conversione dei decreti legge». Ed in effetti, il regolamento della Camera contiene una disciplina del tutto insoddisfacente al riguardo, come si avrà modo di rilevare nel prossimo paragrafo.

4. *La situazione alla Camera.*

Alla Camera dei deputati, il diverso clima instauratosi tra le forze politiche in seguito allo scontro dell'ottobre 1988 sulla questione del voto segreto ⁽¹³⁰⁾ provoca la posticipazione delle altre riforme regolamentari in cantiere. E così il contingentamento dei tempi del procedimento legislativo ordinario viene introdotto solo con la riforma del 1990, dopo che, nell'anno precedente, tale meccanismo era stato previsto per la manovra di bilancio (artt. 119, cc. 7 e 8, e 123-bis, c. 3 reg. Camera). Senza poter esaminare nel dettaglio la disciplina contenuta nei commi 6 e 7 dell'art. 24 del regolamento, appare comunque opportuno sottolineare come la procedura ivi prevista risulti più complessa ed articolata rispetto a quella approvata dal Senato nel 1988 ⁽¹³¹⁾: in particolare, non viene espressamente garantita la data della votazione finale e pertanto non si può realizzare quell'effetto "ghigliottina" che si è visto operare, sia pure per una sola volta, al Senato.

Da un lato, tale maggiore articolazione, volta ad «evitare le accuse di strangolamento della libertà di espressione delle opposizioni» ⁽¹³²⁾, appare pienamente comprensibile, se si tiene presente che l'introduzione in via generalizzata del sistema del contingentamento rappresenta, per l'ordinamento della Camera dei deputati, un elemento di netta discontinuità, i cui effetti «possono definirsi "rivoluzionari" rispetto al sistema della esasperata lentezza e del

⁽¹³⁰⁾ Sul punto, cfr. G. FIORUCCI, *Camera dei deputati: il nodo del voto segreto*, in *Quad. cost.*, 1989, 154 s..

⁽¹³¹⁾ In tal senso, cfr. C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 207 s., cui si rinvia per un esame della disciplina dell'art. 24, cc. 6 e 7 reg. Camera.

⁽¹³²⁾ Così C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 205.

rinvio decisionale sistematico»⁽¹³³⁾. Tali effetti appaiono particolarmente rilevanti sul versante dei rapporti tra maggioranza e opposizione: «la possibilità di condizionare i contenuti delle decisioni mediante l'uso delle procedure è fortemente ridotto anche per i gruppi di opposizione di dimensioni più consistenti»⁽¹³⁴⁾.

D'altro canto, occorre sottolineare come, anche alla luce dei primi anni di applicazione delle nuove norme, le differenze tra i meccanismi previsti dai due regolamenti appaiano complessivamente poco rilevanti, in quanto attraverso entrambi si riesce a raggiungere l'obiettivo del sostanziale rispetto dei termini fissati nel programma e nel calendario dei lavori⁽¹³⁵⁾. La differenza principale, e non di poco conto, tra le due discipline è invece rappresentata dall'esclusione del contingentamento dei tempi, alla Camera, per la discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, espressamente disposta dall'art. 154, c. 1 reg. Camera.

In sostanza, viene così esclusa dal contingentamento, ossia dalla certezza di una pronuncia in tempi definiti di uno dei due rami del Parlamento, quella che è, come si è visto, una procedura "a tempo" per Costituzione⁽¹³⁶⁾. Il paradosso risulta ancora più evidente, se si pone mente al fatto che lo strumento del contingentamento è stato previsto inizialmente proprio al fine di garantire la conclusione nei termini dell'altra procedura "a tempo" individuata dalla Carta costituzionale, quella di approvazione del bilancio.

Per comprendere i motivi di questa evidente illogicità⁽¹³⁷⁾, appare necessario richiamare l'*iter* della riforma del 1990. A tale indagine ci spinge anche la lettera del citato art. 154 reg. Camera, il quale prevede la non applicazione del contingentamento «in via transitoria e fino all'approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti-legge». Formula invero alquanto imprecisa⁽¹³⁸⁾, ma che rende palese l'esistenza di quello

⁽¹³³⁾ L'espressione virgolettata è tratta da C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 208.

⁽¹³⁴⁾ Così D. MARRA, *La riforma*, cit., 148.

⁽¹³⁵⁾ Sul punto, cfr. ancora C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 207 s..

⁽¹³⁶⁾ Cfr. *supra*, il par. 2.

⁽¹³⁷⁾ Sottolinea tale «illogicità» A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 122 s.. Al riguardo, si vedano le osservazioni di D. MARRA, *La riforma*, cit., 74 s..

⁽¹³⁸⁾ Non si tratta infatti di una «disposizione transitoria», benché così essa sia intitolata, ma di una disposizione contenente una norma provvisoria, dettata non in attesa che entri in vigore una disciplina già approvata, bensì «fino all'ap-

che, insieme alla questione di fiducia, costituisce uno dei due residui «buchi neri» del regolamento della Camera ⁽¹³⁹⁾.

Ed in effetti, le modifiche del regolamento concernenti «l'uso del tempo» (con tale formula, nei dibattiti parlamentari, ci si riferisce sinteticamente alle norme relative alla programmazione dei lavori e all'organizzazione della discussione) approvate nel marzo 1990 erano state immaginate in parallelo alla riforma del procedimento di conversione. Tuttavia, mentre sul tema dell'uso del tempo si registra un sostanziale accordo all'interno della giunta per il regolamento della Camera, sulla conversione dei decreti-legge «emergono posizioni differenziate, in particolare sui limiti alla emendabilità dei decreti-legge e sul divieto per il governo di porre la questione di fiducia sui disegni di legge di conversione» ⁽¹⁴⁰⁾.

In sostanza, il comitato ristretto istituito presso la giunta, sulla base di numerose proposte presentate nel corso della X legislatura ⁽¹⁴¹⁾, aveva elaborato una disciplina molto simile a quella predisposta dalla giunta per il regolamento del Senato ⁽¹⁴²⁾, in quanto prevedeva anzitutto l'obbligo di iscrizione all'ordine del giorno dell'aula entro un termine tassativo, al fine di garantire una decisione definitiva entro i 60 giorni; in secondo luogo, la possibilità di

provazione di una nuova disciplina». A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 272, nota 12, critica la disposizione riportata nel testo da un altro punto di vista: ritiene infatti «del tutto incomprensibile... l'aggettivo "nuova"», dato che le norme sulla conversione dei decreti-legge non sono riuscite a dare un'adeguata struttura al procedimento di conversione.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 313, nota 15, il quale osserva che «la questione di fiducia è rimasta, con quella dei decreti-legge, tema di retroguardia nella profonda revisione compiuta nel decennio 1981-1990». Sul punto, si veda anche *infra*, il par. 5.

⁽¹⁴⁰⁾ Le espressioni virgolettate nel testo sono tratte dal resoconto sommario della seduta della giunta del 9 novembre 1989 (A. C., X legisl., boll. giunte e comm., 5).

⁽¹⁴¹⁾ Tra le proposte più interessanti di modifica dell'art. 96-bis reg. Camera, che disciplina l'esame dei disegni di legge di conversione, si segnalano quella d'iniziativa dei deputati Cardetti, Andò, Labriola e altri (A. C., X legisl., doc. II, n. 10, pres. il 28 aprile 1988) e quella sottoscritta dagli onn. Teodori, Lanzinger, Russo Franco, Calderisi e altri (A. C., X legisl., doc. II, n. 12, pres. il 7 luglio 1988). Entrambe infatti prevedono l'inemendabilità dei disegni di legge di conversione e l'obbligo di iscrizione di tali disegni all'ordine del giorno dell'assemblea entro 25 giorni dalla presentazione».

⁽¹⁴²⁾ Per tale disciplina cfr. *supra*, il par. 3 e in particolare la nota 89.

valutare i presupposti anche in riferimento a singole parti del decreto-legge (così come consentito fin dal 1982 dal regolamento del Senato); in terzo luogo, una drastica riduzione dell'emendabilità; infine, una nuova disciplina della posizione della questione di fiducia sulla conversione dei decreti-legge ⁽¹⁴³⁾. Proprio su questi ultimi due punti, come si è accennato, non si trova l'accordo: da quel che è possibile ricostruire ⁽¹⁴⁴⁾, da un lato le opposizioni, ma anche gli esponenti di alcuni partiti di governo, temono di incoraggiare ulteriormente l'abuso della decretazione d'urgenza, o comunque di irrigidire troppo l'istituto, con l'approvazione di una disciplina che assicuri al governo, oltre ai tempi certi di esame, anche una sostanziale intangibilità del decreto, attraverso una limitazione dell'emendabilità e/o l'ammissibilità della questione di fiducia sulla votazione finale; dall'altro, diversi settori della maggioranza (socialisti e repubblicani in particolar modo) si oppongono ad una riforma che contenga il divieto per il governo di porre la questione di fiducia sui disegni di legge di conversione.

Preso atto di questi dissensi, la giunta, su proposta del presidente Iotti, decide pertanto di portare in assemblea solo le modifiche sull'uso del tempo, in attesa di «definire il proprio orientamento sulle questioni relative ai decreti-legge» ⁽¹⁴⁵⁾; benché tale decisione venga approvata dalla giunta a larga maggioranza, numerosi deputati sottolineano gli «stretti collegamenti tra disciplina dell'uso del tempo e procedimento di conversione dei decreti-legge» ⁽¹⁴⁶⁾. La connessione tra i due temi viene ribadita più volte anche nel corso della discussione generale in aula sulle proposte relative al contingentamento dei tempi ⁽¹⁴⁷⁾. Fanno leva proprio su

⁽¹⁴³⁾ L'esposizione di questa disciplina è in D. MARRA, *Riforma*, cit., 75.

⁽¹⁴⁴⁾ Com'è noto, per i lavori dei comitati ristretti non è prevista alcuna forma di pubblicità. Le supposizioni che seguono sono state ricavate dalla lettura dei resoconti (invero estremamente stringati) dei lavori della giunta per il regolamento, nonché di alcuni interventi in aula nelle sedute dedicate all'approvazione delle modifiche regolamentari sull'uso del tempo (A. C., X legisl., res. sten., sedute dei giorni 13, 14, 22 e 28 marzo 1990).

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. A. C., X legisl., boll. giunte e comm., 15 febbraio 1990, 5.

⁽¹⁴⁶⁾ Così l'on. Calderisi nella seduta della giunta per il regolamento citata nella nota precedente. Nello stesso senso si veda anche l'intervento dell'on. Labriola (che infatti vota contro la proposta del presidente), nonché, in precedenti sedute, gli interventi dell'on. Filippini.

⁽¹⁴⁷⁾ Si soffermano sulla connessione tra le due tematiche, tra gli altri, gli interventi degli onn. Ciaffi (DC, relatore), Lo Porto (MSI), Filippini (Verde),

tale connessione i deputati che presentano due questioni sospensive, intese appunto a sospendere la discussione delle norme sull'uso del tempo fino a che la giunta non abbia approvato una nuova disciplina sui disegni di legge di conversione e sulla questione di fiducia ⁽¹⁴⁸⁾. In particolare, essi sottolineano l'influenza negativa che l'abuso della decretazione d'urgenza produce sulla programmazione dei lavori e pertanto segnalano la necessità di approntare gli strumenti per limitare tale abuso ⁽¹⁴⁹⁾; e si richiamano, in tal senso, ad un precedente accordo, raggiunto anche con il governo e con l'altro ramo del Parlamento, che prevedeva, tra l'altro, «l'impegno dell'esecutivo di non richiedere la fiducia sui decreti-legge in cambio del contingentamento dei tempi» ⁽¹⁵⁰⁾.

Il rigetto delle suddette questioni sospensive non risolve comunque il tema dei rapporti tra disciplina dell'uso del tempo e trattamento dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Sorgono infatti, al riguardo, due ordini di problemi, derivanti entrambi dalla mancata contestualità delle modifiche, che si è appena ricordata: il primo, più evidente, relativo all'applicabilità o meno del contingentamento dei tempi alla discussione dei disegni di legge di conversione; il secondo, all'apparenza più tecnico, riguardante le modalità di inserimento dei suddetti disegni di legge nel programma e nel calendario dei lavori.

Dalla disciplina presentata dalla giunta, infatti, potrebbe anzitutto ricavarsi l'applicabilità del meccanismo del contingentamento dei tempi anche alla discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Tuttavia, contro tale eventualità si esprimono immediatamente le opposizioni, le quali ottengono che il relatore, on. Ciaffi, predisponga una norma c.d. «transitoria» che esclude espressamente l'applicabilità del contingentamento al procedimento di con-

Calderisi (FE), Del Pennino (PRI), Violante (PCI), nella seduta del 13 marzo 1990 (A. C., X legisl., res. sten. 4 s.); Gitti (DC) e Cima (Verde) nella successiva seduta del 14 marzo 1990 (A. C., X legisl., res. sten., 26 s.).

⁽¹⁴⁸⁾ Si vedano le due questioni sospensive presentate rispettivamente dagli onn. Lo Porto, Servello e altri e dagli onn. Lanzinger, Calderisi e altri nella seduta del 13 marzo 1990 e respinte all'inizio della seduta successiva.

⁽¹⁴⁹⁾ In questo senso, cfr. soprattutto l'intervento dell'on. Calderisi nella seduta del 13 marzo 1990.

⁽¹⁵⁰⁾ Ricorda tale accordo l'on. Cima nel suo intervento nella seduta del 14 marzo 1990, da cui sono tratte le espressioni virgolettate nel testo».

versione dei decreti-legge, fino a che questo non venga ri-disciplinato ⁽¹⁵¹⁾.

In secondo luogo, il testo sull'uso del tempo elaborato originariamente dalla giunta, sempre in vista di una specifica disciplina dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, non include questi ultimi tra gli atti dovuti che vanno inseriti automaticamente nel programma e nel calendario dei lavori ⁽¹⁵²⁾; pertanto, perché questi ultimi siano inseriti nel programma e nel calendario, occorrerebbe farli rientrare nelle indicazioni del governo o nelle proposte dei gruppi, sulla base delle quali gli atti della programmazione sono predisposti. Il che equivale a dire che i tempi per la discussione dei decreti-legge sarebbero computati nel "pacchetto" di tempo a disposizione della maggioranza, in sede di programmazione ⁽¹⁵³⁾. Tuttavia, ciò darebbe luogo a non pochi problemi, dal momento che il tempo per l'esame dei disegni di legge di conversione non è definibile *a priori*, in quanto, come si è visto, non può essere contingentato: ecco allora che in aula viene approvata la proposta, sostenuta tra gli altri dal relatore, on. Ciaffi, e dall'on. Violante ⁽¹⁵⁴⁾, di prevedere anche per i disegni di legge di conversione, sempre «in via transitoria», quell'inserimento automatico nel programma e nel calendario dei lavori che pure gli artt. 23, c. 4 bis e 24, c. 3-bis reg. Camera continuano espressamente a negare in linea di principio, proprio con riferimento a tali provvedimenti. Il che comporta, in ultima analisi, che il tempo impiegato per l'esame

⁽¹⁵¹⁾ Cfr., oltre agli interventi citati *supra*, nella nota 147, le proposte di principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della giunta (in particolare la proposta n. 15, punto 3; la n. 1, punto 2; la n. 10, punto 1 e la n. 11, punto 1), discusse e votate nella seduta del 22 marzo 1990 (A. C., X legisl., res. sten., 6 s.). Si veda inoltre il resoconto sommario della seduta della giunta per il regolamento del 14 marzo 1990 (A. C., X legisl., boll. giunte e comm., 5 s.).

⁽¹⁵²⁾ Cfr. il comma 4 bis dell'art. 23 e il comma 3-bis dell'art. 24 reg. camera.

⁽¹⁵³⁾ In tal senso, si veda la dichiarazione di voto dell'on. Calderisi nella seduta del 22 marzo 1990 sulla proposta n. 15 (A. C., X legisl., res. sten., 29 s.).

⁽¹⁵⁴⁾ Si tratta della proposta n. 10, punto 1 (seconda parte), presentata a firma dell'on. Ciaffi, che egli ritiene essere una conseguenza necessaria della non applicazione [ai disegni di legge di conversione] dei commi 6 e 7 dell'articolo 24 relativi al contingentamento dei tempi» (così nella seduta della giunta del 14 marzo 1990). L'intervento dell'on. Violante è immediatamente successivo a quello dell'on. Calderisi, cit. nella nota precedente.

dei disegni di legge di conversione viene considerato al di fuori dei tempi a disposizione della maggioranza e delle opposizioni.

Dunque, la Camera non riesce a riformare il procedimento di conversione dei decreti-legge, in modo da snellirlo e da assicurare la votazione finale degli stessi in un tempo definito. Non solo: il timore di incoraggiare l'uso di questo strumento da parte del governo ⁽¹⁵⁵⁾ la porta ad escludere per i disegni di legge di conversione quella ricca ed articolata gamma di strumenti immaginati per rendere più rapido e più sicuro il procedimento legislativo ordinario. Tutto ciò allo scopo, evidente negli interventi di alcuni esponenti dell'opposizione di sinistra, di «indurre il Governo a preferire i disegni di legge ordinari ai decreti-legge, visto che per i primi a differenza dei secondi vi è la garanzia dei termini» ⁽¹⁵⁶⁾. Rispetto a questo obiettivo, passano in secondo piano, agli occhi dei sostenitori di tale disciplina, la marcata differenziazione tra le norme dettate in materia dai regolamenti delle due Camere, ma soprattutto il «paradosso costituzionale» precedentemente descritto, per cui la procedura «a tempo» ed urgente per Costituzione finisce per essere l'unica, nel Parlamento degli anni '90, a non avere alcuna garanzia regolamentare della propria conclusione. A tale atteggiamento «di sfida» della Camera dei deputati ⁽¹⁵⁷⁾, il governo reagisce con nuove ed insistite reiterate, contribuendo così ad accrescere ulteriormente la già lunga serie di violazioni della Carta costituzionale perpetrate in materia di decreti-legge.

Tuttavia, non si può fare a meno di evidenziare anche alcune novità per così dire «in controtendenza», ossia che sembrano andare nel senso di un ritorno alla Costituzione. Anzitutto sul

⁽¹⁵⁵⁾ Al riguardo, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 123 e 275, parla di «Camera... ancora paralizzata, all'inizio dell'ultimo decennio del secolo, da una visione demonizzante del decreto-legge» e di «irrazionale paura dell'ignoto»; C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 206, di «ultimo fronte delle opposizioni contro il governo a colpi di decreti-legge»; infine, V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 405, di «ineliminabile sospetto dell'opposizione che tempi di conversione sufficientemente sicuri possano favorire il ricorso del Governo alla decretazione d'urgenza».

⁽¹⁵⁶⁾ Così in particolare l'intervento dell'on. Violante, nella citata seduta del 22 marzo 1990 (p. 30).

⁽¹⁵⁷⁾ Le conseguenze della mancata predisposizione di un procedimento a tempi certi alla Camera sono evidenti: dei 257 decreti-legge emanati tra il 1 dicembre 1988 e il 31 dicembre 1991, alla Camera ne decadono 122, al Senato solo 11, così come risulta dalla ricerca riassunta nella tabella riportata *supra*, nella nota 128.

versante parlamentare, dove va ricordato in particolare un caso, duplice a dire il vero, di disapplicazione *nemine contradicente* dell'art. 154, c. 1 reg. Camera, prontamente segnalato dalla più recente dottrina parlamentaristica ⁽¹⁵⁸⁾: nella seduta del 26 settembre 1990 la presidenza della Camera, in seguito a richiesta di ampliamento della discussione sulle linee generali, ha infatti applicato a tale discussione l'art. 24, c. 6 reg. Camera, ripartendo il tempo complessivo disponibile tra i vari gruppi parlamentari; senza che nessuno rilevasse che l'oggetto della discussione generale era costituito dalla conversione di due decreti-legge ("veramente urgenti") ⁽¹⁵⁹⁾, oggetto per il quale, come si è visto, l'art. 154, c. 1 reg. Camera esclude espressamente l'applicazione delle «norme di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 24». In secondo luogo, sul versante governativo: il governo pare infatti aver superato, almeno sul piano delle intenzioni, quell'uso del decreto-legge come forma privilegiata ed "aperta" di iniziativa legislativa, che si è visto prevalere nelle passate legislature ⁽¹⁶⁰⁾; indicazioni in tal senso possono trarsi, oltre che dalle già ricordate richieste del presidente del Consiglio Andreotti del marzo 1991, dalla presentazione di un disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 77 Cost., che stabilisce l'inemendabilità dei decreti-legge ⁽¹⁶¹⁾. Su tale disegno di legge ci soffermeremo nelle considerazioni conclusive; appare prima necessario svolgere alcune brevi osservazioni sul problema della legittimità costituzionale delle differenziazioni tra le discipline dettate dai regolamenti delle due Camere in materia di conversione dei decreti-legge.

Nel corso dell'esposizione delle discipline che il regolamento della Camera e quello del Senato apprestano per l'esame dei disegni di legge di conversione, si è già avuto modo di accennare alla dottrina che afferma l'incostituzionalità delle loro differenziazioni, in quanto non ritiene ammissibile «una disparità tra una Camera e l'altra su punti nodali del rapporto parlamento-gover-

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 275, nota 13, e C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 206.

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. A. C., X legisl., res. sten., 26 settembre 1990. I decreti-legge sono il n. 220 del 6 agosto 1990 («Misure urgenti relative ai beni della Repubblica dell'Iraq») e il n. 247 del 23 agosto 1990 («Provvedimenti urgenti in ordine alla situazione determinatasi nel Golfo Persico»).

⁽¹⁶⁰⁾ Si veda qualche cenno *supra*, nel par. 2.

⁽¹⁶¹⁾ A. C., X legisl., dis. di legge cost. n. 5783, pres. il 26 giugno 1991.

no»⁽¹⁶²⁾. Ed in effetti l'entità delle differenziazioni, relative principalmente all'uso del tempo nel procedimento di conversione⁽¹⁶³⁾, è fuori discussione: se ne è già rilevata l'importanza e si sono sottolineate le conseguenze che le suddette differenziazioni hanno prodotto nella prassi. Così come risulta incontrovertibile l'affermazione che il decreto-legge costituisce un punto nodale del rapporto tra il Parlamento ed il governo⁽¹⁶⁴⁾.

L'operazione che appare più ardua è l'individuazione di un parametro costituzionale rispetto al quale si configurerebbe l'illegittimità della situazione attuale; allo scopo, si può piuttosto fare riferimento al principio costituzionale del bicameralismo paritario, accolto dal nostro costituente⁽¹⁶⁵⁾. Tuttavia, allorquando vengono in rilievo non norme ma principi (e principi sulla cui definizione la dottrina manifesta opinioni notevolmente differenti)⁽¹⁶⁶⁾, il problema si fa più delicato e complesso e dunque di difficile trattazione in questa sede.

Ciò che comunque si può mettere qui in evidenza è che il profilo appena accennato non è stato trascurato nel processo riformatore che prima si è descritto. Anzitutto, può ricordarsi la motivazione che spinge la giunta per il regolamento del Senato a non insistere per l'approvazione di tutta la riforma della procedura di conversione⁽¹⁶⁷⁾, e che è alla base anche di due proposte di stralcio presentate in aula da alcuni Senatori allo scopo di non far passare

⁽¹⁶²⁾ Il riferimento è a A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 123.

⁽¹⁶³⁾ L'estensione del parametro del "filtro di costituzionalità" ai requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, disposta dall'art. 78, c. 3 reg. Senato, pare essersi realizzata, in via di prassi, anche alla Camera, così come dimostra il parere espresso dalla giunta per il regolamento in data 17 gennaio 1989, cui fa riferimento G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 262; anche qui, comunque, gli esiti del controllo appaiono insoddisfacenti.

⁽¹⁶⁴⁾ Per un approfondimento, cfr. *infra*, al termine del paragrafo successivo.

⁽¹⁶⁵⁾ Sul nostro sistema parlamentare come sistema a bicameralismo c. d. paritario o perfetto, cfr. per tutti A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Bologna, 1991, 376. Sulle origini di tale scelta si vedano, da ultimi, E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, 321 s. e L. PALADIN, voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, vol. V, Roma, 1988, 3 s..

⁽¹⁶⁶⁾ Sulla problematica, cfr., tra l'altro, il seminario del Centro Studi Nuova Ricerca, sul tema *Bicameralismo. Quali riforme per via regolamentare?*, Roma, 1 marzo 1988.

⁽¹⁶⁷⁾ Cfr. *supra*, il par. 3.

neanche quelle residue parti della riforma che avrebbero costituito fonte di disparità tra i due regolamenti ⁽¹⁶⁸⁾. Inoltre, occorre segnalare una lettera inviata dal presidente del Senato Spadolini al presidente della Camera Iotti in data 14 febbraio 1989, con cui il primo esprime le sue lamentele per la frequente trasmissione di decreti-legge dalla Camera al Senato a pochi giorni dalla scadenza del termine costituzionale e invita la Camera a riformare il proprio regolamento in materia di conversione dei decreti-legge, al fine di lasciare al Senato un tempo adeguato per l'esame dei provvedimenti governativi d'urgenza ⁽¹⁶⁹⁾.

Del resto, si deve ricordare che il differente trattamento tra Camera e Senato, specie sotto l'aspetto temporale, dei disegni di legge di conversione non costituisce l'unica difformità tra i due regolamenti relativa a punti nodali del rapporto tra Parlamento e governo. In particolare, vengono in rilievo al riguardo le differenti discipline cui è sottoposta la questione di fiducia nei due rami del Parlamento; non è un caso, infatti, che anche su di esse la dottrina prima richiamata avanzi il dubbio di legittimità costituzionale, sempre in nome di un «*vulnus* al bicameralismo perfetto» ⁽¹⁷⁰⁾. Ai nostri fini, interessa evidenziare come il differente trattamento della questione di fiducia influisca anche sui tempi del procedimento di conversione: il diverso regime di ammissibilità della questione di fiducia, in altri termini, introduce un ulteriore, e sensibile, elemento di differenziazione tra le discipline cui è sottoposto, alla Camera e al Senato, l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. E che tale elemento di differenziazione abbia notevoli riflessi sul piano dei tempi di conversione è facile a intuirsi, data la forte valenza antiostruzionistica che lo

⁽¹⁶⁸⁾ Si vedano in particolare le proposte di stralcio presentate dai senn. Tedesco Tatò e altri e Spadaccia e altri nella seduta del 22 novembre 1988 (A. S., X legisl., res. sten., 190a seduta, 61 s.), relative rispettivamente al comma 3 (che prevede lo snellimento e l'estensione del procedimento di verifica dei presupposti) e al comma 5 (che fissa il termine del trentesimo giorno per i disegni di legge di conversione presentati al Senato) del nuovo testo dell'art. 78 reg. Senato. Tali proposte vengono ampiamente illustrate dai due primi firmatari nel corso della stessa seduta; in particolare il sen. Tedesco Tatò osserva che «la conversione in legge dei decreti-legge non può essere oggetto di un diverso regime nei due rami del Parlamento, trattandosi di un procedimento necessariamente unico».

⁽¹⁶⁹⁾ La lettera è citata anche in C. DE CARO, *L'organizzazione*, cit., 203.

⁽¹⁷⁰⁾ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 312.

strumento della questione di fiducia ha assunto nel sistema politico italiano ⁽¹⁷¹⁾; valenza che è tanto più apprezzabile in un procedimento come quello di conversione che, essendo “a tempo”, risulta, come si è visto, anche particolarmente «vulnerabile» nei confronti delle manovre ostruzionistiche ⁽¹⁷²⁾. Pertanto, appare opportuno dedicare all’argomento una specifica attenzione.

5. *L’uso della questione di fiducia nella conversione dei decreti-legge.*

L’istituto della questione di fiducia, com’è noto, non è disciplinato in Costituzione. Tuttavia, sin dai primi anni dell’esperienza repubblicana, si tende a riconoscere particolari conseguenze procedurali alla dichiarazione del governo di collegare la propria sorte all’esito di una determinata votazione ⁽¹⁷³⁾: ciò in quanto si ritiene che la possibilità di operare tale collegamento sia connaturata alla stessa forma di governo parlamentare ⁽¹⁷⁴⁾ e che la relativa votazione, date le eventuali gravi conseguenze che in seguito ad essa potranno prodursi, vada differenziata da una votazione ordinaria. In particolare, l’area di ammissibilità della questione di fiducia e le sue conseguenze procedurali vengono regolate all’inizio da una sorta di consuetudine costituzionale, in verità piuttosto contrastata ⁽¹⁷⁵⁾, che cede il passo ad un’apposita disciplina regolamentare, nel 1971 alla Camera e nel 1988 al Senato.

Al Senato, in realtà, l’art. 161, c. 4 del regolamento si limita a fornire una scarna disciplina dell’ammissibilità della questione di

⁽¹⁷¹⁾ Si parla spesso di “fiducia tecnica”, nel caso in cui la questione di fiducia venga posta «per superare ostruzionismi delle opposizioni». Ritiene «alquanto bizantina» la distinzione tra “fiducia tecnica” e questione di fiducia in senso stretto T. MARTINES, *La posizione ed il ruolo del parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto*, cit., 23.

⁽¹⁷²⁾ Parla di «vulnerabilità» del procedimento di conversione «a causa dei termini brevi stabiliti dalla Costituzione» G. BERTOLINI, voce *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enc. del dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 494.

⁽¹⁷³⁾ In tal senso, cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto*, cit., 295.

⁽¹⁷⁴⁾ Sul punto si vedano, ad esempio, V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 292 s. e T. MARTINES, *La posizione*, cit., 21 s..

⁽¹⁷⁵⁾ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit, 311.

fiducia: ne vieta infatti la posizione sulle proposte di modifica del regolamento e su «quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno»; per il resto, continua ad avere vigore quella consuetudine costituzionale cui si faceva riferimento e che una pronunzia della giunta per il regolamento del marzo 1984 ha parzialmente esplicitato ⁽¹⁷⁶⁾. Dunque, la questione di fiducia può essere posta su tutti gli oggetti in votazione, salvo quelli appena elencati: pertanto anche su tutte le votazioni che possono aversi nel corso del procedimento di conversione dei decreti-legge. Tra le conseguenze procedurali della sua posizione, appare opportuno ricordare, per la loro particolare utilità antiostuzionistica, la votazione per appello nominale, la priorità di tale votazione sulle altre e la conseguente «automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta» al testo in votazione ⁽¹⁷⁷⁾.

Alla Camera dei deputati, invece, la disciplina regolamentare nasce, nel 1971, con un intento ben diverso: l'art. 116 reg. Camera è infatti il frutto di un compromesso tra la maggioranza ed il principale partito di opposizione ⁽¹⁷⁸⁾, al quale, in cambio della definitiva accettazione dell'istituto, vengono concesse numerose modifiche della consuetudine precedentemente in vigore, volte soprattutto a scoraggiare l'uso antiostuzionistico dell'istituto. A tale scopo, tra l'altro ⁽¹⁷⁹⁾, l'art. 116, c. 4 reg. Camera ne vieta la posizione non solo su una serie di materie più precisa e più lunga rispetto a quella ora contenuta nell'art. 161, c. 4 reg. Senato ⁽¹⁸⁰⁾,

⁽¹⁷⁶⁾ Si veda il parere della giunta per il regolamento del Senato espresso in data 19 marzo 1984.

⁽¹⁷⁷⁾ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 311.

⁽¹⁷⁸⁾ Cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 295. Parla di «soluzione compromissoria» anche S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1*, cit., 168.

⁽¹⁷⁹⁾ L'art. 116 reg. Camera contiene inoltre una particolare disciplina procedurale (dettata sempre nell'intento di scoraggiare l'uso antiostuzionistico della questione di fiducia), all'interno della quale spicca la diseconomia consistente nell'obbligo di illustrare comunque gli emendamenti presentati. Sul punto, si rinvia a A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 312.

⁽¹⁸⁰⁾ Quanto alla maggior precisione, l'art. 116, c. 4 reg. Camera, oltre alla clausola finale («quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno»), contiene anche una esemplificazione degli *interna corporis*; quanto alla maggior

ma anche «su tutte quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto». Si tratta, com'è stato notato, di una norma contenente «un divieto estrinseco e formale, in quanto posto in relazione alla forma della votazione»⁽¹⁸¹⁾, a prima lettura poco comprensibile, ma in realtà, almeno allora, di notevolissimo rilievo: si vietava così, infatti, la questione di fiducia sulle questioni incidentali c. d. formali (art. 41 reg. Camera), sulle votazioni relative al programma e al calendario dei lavori (artt. 23, c. 3 e 24, c. 2 reg. Camera, vecchio testo), ma soprattutto sulla votazione finale dei progetti di legge, che, a norma della precedente formulazione dell'art. 91, c. 1 reg. Camera, doveva avvenire obbligatoriamente a scrutinio segreto⁽¹⁸²⁾.

Coerente con questo disegno, e in particolare con l'intento di conservare la votazione finale a scrutinio segreto, è la c. d. «doppia votazione», prevista dall'art. 116, c. 2 reg. Camera per il caso in cui il governo ponga la questione di fiducia sull'articolo di un progetto di legge costituito da quell'unico articolo: in questa ipotesi, dopo la votazione fiduciaria (per appello nominale) sull'articolo, si procederà ugualmente alla votazione finale del progetto a scrutinio segreto. Evidentemente, si tratta di due votazioni aventi lo stesso oggetto, come si deduce anche dall'art. 87, c. 5 reg. Camera, che non fa altro che applicare il principio *ne bis in idem* laddove, sempre con riferimento ai progetti di legge costituiti da un solo articolo, dispone che, in via normale (ossia quando non sia stata posta la questione di fiducia), «dopo la votazione degli emendamenti non si fa luogo alla votazione dell'articolo unico, ma si procede direttamente alla votazione finale».

La disciplina descritta da ultima appare particolarmente interessante se si tiene conto della circostanza che il regolamento, allorché parla di «progetti di legge costituiti da un solo articolo», intende riferirsi soprattutto ai disegni di legge di conversione, che, com'è noto, sono costituiti in genere da un unico articolo⁽¹⁸³⁾. In tal modo le opposizioni si conservavano la possibilità di raccogliere, nel voto finale a scrutinio segreto sulla conversione del

ampiezza, tale norma ricomprende anche le proposte di inchieste parlamentari tra gli oggetti su cui la questione di fiducia non può essere posta.

⁽¹⁸¹⁾ Così V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 300.

⁽¹⁸²⁾ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Bologna, 1977, 268.

⁽¹⁸³⁾ Si veda S. TRAVERSA, *Le modificazioni*, cit., 165.

decreto-legge, anche quelle frange della maggioranza contrarie al decreto, che pure avevano votato favorevolmente ad esso (e al governo che vi aveva legato il proprio destino) nella precedente votazione per appello nominale. E certo non occorre insistere per mostrare l'illogicità di una tale disciplina ⁽¹⁸⁴⁾, che, tra l'altro, ha avuto più volte l'effetto di provocare le dimissioni del governo, senza che fosse possibile individuare chiaramente i soggetti responsabili della sostanziale sfiducia votata all'esecutivo ⁽¹⁸⁵⁾.

Sempre lo scopo di scoraggiare l'utilizzo della questione di fiducia nella procedura di conversione dei decreti-legge è perseguito dalla norma introdotta nel regolamento della Camera nel 1981 (art. 96-*bis*, c. 3, vecchio testo), che prevedeva che la votazione dell'assemblea sull'esistenza dei presupposti costituzionali dei decreti-legge avvenisse a scrutinio segreto ⁽¹⁸⁶⁾. E tale scelta veniva giustificata dall'argomentazione che il rapporto fiduciario con il governo non dovesse influenzare la libera valutazione della Camera sulla legittimità costituzionale del decreto-legge ⁽¹⁸⁷⁾.

Nel 1988, in seguito alla riforma dei modi di votazione alla Camera dei deputati, il quadro che si è appena descritto subisce sensibili variazioni.

La disciplina della questione di fiducia viene dunque a mutare, più che per una scelta esplicita, a causa di una serie di conseguenze indirette, provocate dalla notevole riduzione dell'area delle votazioni per le quali il regolamento della Camera prescrive lo scrutinio segreto: ormai, alla luce del nuovo testo dell'art. 49 reg. Camera, solamente le votazioni riguardanti persone devono essere effettuate a scrutinio segreto per disposizione regolamentare.

Ciò comporta, evidentemente, a causa del già visto divieto «estrinseco e formale» contenuto nell'art. 116, c. 4 reg. Camera, un'estensione dell'area di ponibilità della questione di fiducia. Ed è

⁽¹⁸⁴⁾ Per tutti, cfr. S. TRAVERSA, *Le modificazioni*, cit., 167, il quale parla, al riguardo, di «una sorta di *monstrum* giuridico».

⁽¹⁸⁵⁾ Si veda soprattutto il caso del governo Cossiga II, che si è ricordato *supra*, nel par. 2. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 309 s., vi assimila anche il caso delle dimissioni del governo Craxi I, che pure presenta una differenza formale, derivante dal fatto che il disegno di legge di conversione poi non approvato era costituito non da uno, ma da due articoli.

⁽¹⁸⁶⁾ Sulla genesi di tale norma si rinvia a A. D'ANDREA, *Le nuove*, cit., 90 s., e a quanto si è riportato *supra*, nella nota 46.

⁽¹⁸⁷⁾ Così A. D'ANDREA, *Le nuove*, cit., 92.

proprio il carattere indiretto e, entro certi margini, involontario, di tale estensione, a spiegare l'origine di una lunga serie di problemi di interpretazione della disciplina così risultante.

Ad alcuni di questi problemi la giunta per il regolamento della Camera ha cercato di dare risposta con il parere dell'8 febbraio 1989, confermato dall'assemblea nella seduta del 28 febbraio 1990. Nell'occasione, la convocazione della giunta derivava dalla circostanza che, nella seduta del giorno precedente, il governo aveva posto, per la prima volta dalla modifica dei sistemi di votazione, la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo unico di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge ⁽¹⁸⁸⁾. Ciò rendeva necessario interpretare l'ultimo inciso del comma 2 dell'art. 116 reg. Camera (il quale, come si è visto, consentiva al governo di porre la questione di fiducia su un articolo unico, «salva la votazione finale del progetto a scrutinio segreto»), alla luce della riforma dell'art. 49 dello stesso regolamento, con cui si era abolita l'obbligatorietà dello scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge ⁽¹⁸⁹⁾.

Il parere con cui la giunta per il regolamento affronta tale problema è costituito da tre affermazioni, tutte di notevole importanza. In primo luogo, essa unanimemente ⁽¹⁹⁰⁾ «prende atto che è consequenziale alla nuova disciplina delle modalità di votazione la soppressione, al secondo comma dell'art. 116, delle parole “a scrutinio segreto”»; si tratta in verità di un'affermazione abbastanza scontata, in quanto la specificazione del modo di votazione da adottarsi per la seconda pronunzia derivava esclusivamente dal recepimento della disciplina generale contenuta nel vecchio testo

⁽¹⁸⁸⁾ Cfr. l'intervento del ministro dell'industria Battaglia nella seduta della Camera del 7 febbraio 1989 (A. C., X legisl., res. sten., 27478).

⁽¹⁸⁹⁾ La riforma dell'art. 49 reg. Camera ha infatti comportato la modifica del testo dell'art. 91, c. 1 reg. Camera, che prevedeva l'obbligatorietà dello scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge. In tal senso si è espressa la giunta per il regolamento, la quale, nella seduta del 19 ottobre 1988, ha ritenuto la suddetta modifica strettamente consequenziale alla nuova formulazione dell'art. 49 (modifica poi confermata dall'assemblea il 28 febbraio 1990).

⁽¹⁹⁰⁾ L'on. Labriola (PSI), nel suo intervento nella seduta dell'8 febbraio 1989 (A. C., X legisl., res. sten., 27522), ricorda che l'intera giunta ha aderito su tale punto. Il parere della giunta è riportato all'inizio di tale seduta, oltre che nel bollettino delle giunte e commissioni del medesimo giorno (p. 5).

dell'art. 91 reg. Camera, che la riforma dell'ottobre 1988 ha ribaltato.

In secondo luogo, la giunta ritiene, questa volta a maggioranza, che «allo stato delle norme regolamentari resti ferma la necessità di una distinta votazione finale sul disegno di legge di conversione» dopo la votazione fiduciaria sull'articolo unico. È questo il punto più delicato del parere: con tale affermazione la giunta sancisce la permanenza del meccanismo della “doppia votazione”, anche dopo la soppressione dell'obbligo di scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge. La posizione minoritaria, sostenuta dall'on. Labriola, tende invece ad affermare che la “doppia votazione” abbia perso ormai ogni significato, dato che «se c'era qualche ragione che giustificava il ricorso al doppio voto... essa era connessa alla necessità di conciliare la questione di fiducia, e quindi il voto palese, con il principio prima vigente, ma oggi non più in vigore, della votazione finale a scrutinio segreto»⁽¹⁹¹⁾. Ed in effetti, nel caso in esame si susseguono due votazioni (precedute da due distinte dichiarazioni di voto), entrambe a scrutinio palese (la prima per appello nominale, la seconda mediante procedimento elettronico), sul medesimo oggetto, costituito dalla conversione del decreto-legge 10 dicembre 1988 n. 522, recante «disposizioni urgenti in materia di politica energetica»⁽¹⁹²⁾. Il che certamente non può considerarsi un esempio né di economia procedimentale (esigenza tanto più sentita in un procedimento “a tempo” come quello di conversione dei decreti-legge), né di comprensibilità delle procedure parlamentari⁽¹⁹³⁾.

Il parere in esame risulterebbe fortemente criticabile qualora si fermasse qui. Invece la giunta pare rendersi conto dei limiti della

⁽¹⁹¹⁾ Cfr. l'intervento in aula dell'on. Labriola, citato nella nota precedente.

In dottrina, per un'affermazione analoga, si veda S. TRAVERSA, *Le modificazioni*, cit., 168; si esprime per «unificare in un unico voto, riguardo al quale il Governo può porre la fiducia, l'approvazione dei progetti di legge consistenti in un articolo unico» anche V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 310,

⁽¹⁹²⁾ Mentre la votazione fiduciaria ha luogo nella seduta dell'8 febbraio 1989 (p. 27562), quella finale si svolge il giorno successivo (p. 27634): ambedue i voti risultano favorevoli alla conversione del decreto-legge.

⁽¹⁹³⁾ L'intervento dell'on. Labriola, cit., insiste particolarmente sulla difficile comprensibilità del meccanismo del doppio voto, conservato dal parere della giunta, e si domanda inoltre quali potrebbero essere «le conseguenze politico-istituzionali... se i due voti avessero un esito diverso».

disciplina risultante dal suo parere, formulato, come essa stessa ricorda, «allo stato delle norme regolamentari»: conviene pertanto all'unanimità «sull'opportunità di procedere ad un riesame dell'intera disciplina posta dall'articolo 116 e delle procedure di discussione dei disegni di legge di conversione di decreti-legge» (194). Come si è avuto modo di illustrare (195), tale riesame, a tutt'oggi, non ha ancora visto la luce.

In effetti, i nodi da sciogliere sono numerosi e di notevole importanza. Viene infatti in gioco anche il complesso problema dell'ammissibilità della questione di fiducia sulla votazione finale delle leggi e sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge. Per queste ipotesi, infatti, la riforma dell'ottobre 1988 sembra aver cancellato il divieto di porre la questione di fiducia, che derivava, come si è accennato, dalle modalità con cui si svolgevano tali votazioni (scrutinio segreto) (196). Tuttavia, nei primi anni successivi alla riforma, non è possibile trovare nessun caso di posizione della questione di fiducia su un progetto di legge nel suo complesso o sulla votazione in aula di un parere della commissione affari costituzionali sui presupposti di un decreto-legge (197). Anzi, da una discussione in giunta per il regolamento in data 31 luglio 1990 emerge un orientamento negativo del presidente della Camera Iotti sulla possibilità (prospettatasi solo in via ipotetica) che il governo ponga la fiducia sul voto finale di una legge (198); il riconoscimento di tale possibilità costituirebbe infatti, secondo il presidente della Camera, «un salto qualitativo nella procedura della Camera, che non avviene da molti decenni» (199).

Se dunque su un piano logico e letterale la tesi della piena ammissibilità della questione di fiducia su tutte le ipotesi per le

(194) Al riguardo, V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 310, osserva che in tal modo la giunta ha preferito «procedere più cautamente».

(195) Cfr. *supra*, il par. 4. Si noti che l'art. 154, c. 2 reg. Camera contiene una disposizione c. d. «transitoria» anche relativamente alla questione di fiducia: «fino all'approvazione di una nuova disciplina della questione di fiducia», infatti, la sua posizione «sospende la decorrenza dei tempi previsti dal calendario».

(196) In tal senso si esprimono S. TRAVERSA, *Le modificazioni*, cit., 168, e V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 302.

(197) Cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 302.

(198) Riporta tale episodio V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., 302.

(199) Così l'intervento del presidente della Camera nella seduta della giunta per il regolamento del 31 luglio 1990, riportato in A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 314, nota 16.

quali fino al 1988 era prescritto lo scrutinio segreto appare chiaramente preferibile, non si può però trascurare il peso che al riguardo esercitano altre variabili: in particolare, l'assetto dei rapporti tra governo e Parlamento, la dialettica tra maggioranza e opposizioni e infine l'esigenza di conciliare la disciplina di gruppo con la libertà di coscienza dei singoli deputati si rivelano estremamente sensibili alle modifiche della disciplina della questione di fiducia alla Camera. Al solo scopo di esemplificare ciò che si è appena affermato, può richiamarsi, quanto alla prima variabile, la tesi di chi, in dottrina, ritiene inammissibile la questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione perché, tra l'altro, modificherebbe «l'equilibrio tra Parlamento e governo a garanzia del quale è posta la disciplina dettata dall'art. 77 Cost.»⁽²⁰⁰⁾; quanto alla seconda variabile, basti pensare che l'ampliamento dell'area di ammissibilità della questione di fiducia tende a strutturare i rapporti tra maggioranza e opposizione secondo uno schema di tipo maggioritario piuttosto che consensuale⁽²⁰¹⁾; quanto alla terza, infine, è opportuno richiamare l'autorevole dottrina che auspica l'insuperabilità dello scrutinio segreto, quando richiesto, anche di fronte alla questione di fiducia⁽²⁰²⁾.

L'importanza delle variabili (e dei valori ad esse connessi) in gioco spiega l'estrema cautela con la quale si è finora mossa in materia la giunta per il regolamento della Camera e soprattutto aiuta a comprendere le ragioni che hanno impedito alla giunta di trovare un accordo per riformare la disciplina della questione di

⁽²⁰⁰⁾ La tesi è quella di G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 282 s., il quale fonda l'inammissibilità della questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione anche su una presunta violazione dell'art. 72 Cost.: questa norma prevede infatti che ogni disegno di legge sia approvato articolo per articolo prima della votazione finale e ciò non si verificherebbe nel caso dell'«approvazione in blocco di più articoli senza possibilità di emendamento», conseguente alla posizione della questione di fiducia su un disegno di legge di conversione.

⁽²⁰¹⁾ La contrapposizione tra modello maggioritario e modello consensuale è approfondita in A. LIPHART, *Democracies* (1984), trad. it.: *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.

⁽²⁰²⁾ La tesi è stata formulata da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 314 s., sulla base dell'indipendenza «delle tecniche parlamentari di garanzia dei diritti fondamentali [una delle quali è il voto segreto] rispetto alla logica di priorità procedurali basate sul rapporto di fiducia». Tale autore riporta anche le prime decisioni presidenziali al riguardo, che vanno in senso contrario a quello da lui auspicato, in quanto danno prevalenza alla questione di fiducia sulla richiesta di scrutinio segreto.

fiducia. A ben vedere, inoltre, si tratta grosso modo delle stesse variabili che vengono in rilievo nella disciplina della procedura di conversione dei decreti-legge, come si è avuto modo di osservare in precedenza ⁽²⁰³⁾. Tutto ciò si spiega tenendo presente il fatto che decreti-legge e questione di fiducia sono stati, come si è osservato, «i due strumenti con i quali i governi affrontarono la difficile governabilità del Parlamento in periodo repubblicano» ⁽²⁰⁴⁾; ora che la “governabilità del Parlamento” pare essere assicurata da una serie di altri meccanismi previsti nei nuovi regolamenti parlamentari, per i due tradizionali strumenti della governabilità si sono conservate alla Camera le vecchie regole, forse in quanto se ne percepisce l'estrema delicatezza, forse perché si avverte l'opportunità di un intervento di rango costituzionale al riguardo o forse ancora perché si preferisce vedere come si configureranno i nuovi strumenti che dovrebbero assicurare la funzionalità del Parlamento di oggi, prima di andare a ridisegnare quelli che hanno assicurato, sia pure con molti limiti e con qualche forzatura delle norme costituzionali, la funzionalità del Parlamento di ieri ⁽²⁰⁵⁾.

6. *Considerazioni conclusive: il procedimento di conversione come procedimento duale.*

Nel corso delle considerazioni che si sono finora svolte si è cercato di mettere in rilievo il ruolo fondamentale che il “fattore tempo” ricopre nella procedura di conversione dei decreti-legge. Tale fattore, infatti, non solo rappresenta uno dei fondamenti giustificativi della decretazione governativa d'urgenza, ma viene a connotare tutto l'istituto, costituito dalla successione decreto-legge/legge di conversione. Infatti, se è vero che il “fattore tempo” rileva per ogni procedimento, non si può negare che esso riveste un ruolo cruciale nel procedimento di esame di un atto avente forza di legge, il quale, allo spirare del termine costituzionale dei 60 giorni, decade *ex tunc* qualora l'esame non abbia avuto un esito positivo.

La connessione tra il decreto-legge e la legge che lo converte è stata messa particolarmente in luce dalla dottrina che ha sottolineato come questi due atti diano luogo ad un «procedimento

⁽²⁰³⁾ Cfr. *supra*, spec. il par. 2.

⁽²⁰⁴⁾ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 313, nota 15.

⁽²⁰⁵⁾ Sul punto, si vedano le osservazioni di D. MARRA, *Riforma*, cit., 73 s..

legislativo “duale”», categoria che si caratterizza per il «concorrere di due centri di autonomia normativa» (206).

Secondo tale dottrina, l'art. 77 Cost. disegna un istituto in cui appare perfettamente equilibrata e garantita «la dualità della procedura tra decreto del governo e conversione in legge del Parlamento» (207). Non si tratta, del resto, di un fenomeno isolato: anzi, la dualità del procedimento caratterizza una lunga serie di istituti, tra i quali spiccano la delegazione legislativa, la delegificazione, le procedure finanziarie (che vedono tutti l'autonomia normativa del governo affiancata a quella del Parlamento), nonché le procedure regionali e le stesse procedure di recepimento degli atti comunitari (208).

Tutto ciò non deve sorprendere più di tanto, se si tiene presente che la legge del Parlamento, nello stato contemporaneo, non può, né deve svolgere quel ruolo onnicomprensivo, di unica vera fonte normativa, che le era stato assegnato nell'Ottocento, ed è invece tenuta ad assolvere alla funzione di coordinamento delle numerose autonomie normative che la nostra Carta costituzionale prevede (209). Tra l'altro, è proprio nel momento in cui il Parlamento entra in rapporto con altri soggetti che il “fattore tempo” acquisisce un ruolo cruciale, non essendo più le Camere arbitre assolute dei modi e dei tempi della produzione normativa (210).

Anche la dottrina che da ultima si è occupata del tema pare

(206) Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 255, il quale specifica che si tratta, da un lato, dell'autonomia normativa «del parlamento, che converte, approva, indirizza, delega, coordina»; dall'altro, di quelle «di altri soggetti (il governo, le regioni, le parti dei contratti del pubblico impiego, le istituzioni comunitarie)».

(207) Si veda A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 271.

(208) Cfr. sempre A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 256 s..

(209) In questo senso cfr. A. A. CERVATI, *Commento all'art. 70*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1985, 10 s., e A. MANZELLA, *I metodi della legislazione parlamentare*, in CENTRO STUDI E INIZIATIVE PER LA RIFORMA DELLO STATO, *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 23 s..

(210) Si noti che ciò avviene anche per i procedimenti non legislativi: si pensi al caso del parere parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, dove la disciplina risultante dall'intarsio tra la legge 24 gennaio 1978 n. 14 e le apposite norme dei regolamenti parlamentari (artt. 139-bis reg. Senato e 143, c. 4 reg. Camera) ha ben presente il rilievo dell'aspetto temporale. Sul tema, cfr., tra gli altri, G. F. CIAURRO, *Il controllo parlamentare sulle nomine degli enti pubblici*, in ID., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, 130 s..

muoversi sostanzialmente sulla stessa lunghezza d'onda. Pur non ritenendo che il decreto-legge e la legge di conversione costituiscano due fasi dello stesso procedimento ⁽²¹¹⁾, essa afferma che l'art. 77 cost. richiede il «concorso necessario di una fonte legislativa del governo e di una fonte legislativa del Parlamento sul medesimo oggetto» e configura il rapporto tra decreto-legge e legge di conversione come «fonti necessariamente collegate» ⁽²¹²⁾. In tal modo l'autore sottopone a critica la tesi (largamente maggioritaria) che considera la decretazione d'urgenza come un elemento «perturbatore dell'ordine normale delle competenze normative» e conseguentemente la legge di conversione come «strumento di riCostituzione di tale normalità» ⁽²¹³⁾. Nell'attuale ordinamento costituzionale, anche al governo deve riconoscersi carattere rappresentativo ⁽²¹⁴⁾, ma ciò non toglie che l'art. 77 Cost. conservi un proprio significato allorché prevede un intervento del Parlamento sul medesimo oggetto del decreto-legge attraverso la legge di conversione: il procedimento parlamentare, infatti, è «contraddistinto da una maggiore capacità legittimante, soprattutto per la presenza delle minoranze e per l'operare del principio di pubblicità» ⁽²¹⁵⁾.

Alla luce di tali configurazioni del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione pare possibile svolgere qualche rapida consi-

⁽²¹¹⁾ Così G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 125 s., il quale muove da una nozione di procedimento in senso stretto, come serie di atti funzionalmente collegati, che trovano la propria ragion d'essere nell'atto totale. Questo non sembra essere il medesimo significato con cui si usa lo stesso termine nell'espressione "procedimenti duali": il decreto legge e la direttiva comunitaria, tanto per fare due esempi, producono effetti (di diverso genere, ovviamente) anche indipendentemente dalla legge di conversione del decreto o dalla legge di attuazione della direttiva nell'ordinamento interno. Anche la migliore dottrina amministrativa, del resto, ha percepito che, essendo ormai «il procedimento formalizzato... diventato un modo generale di svolgimento delle attività pubbliche», esso costituisce «un genere, comprendente più specie», tra cui il procedimento legislativo, «i procedimenti costituzionali per la determinazione dell'indirizzo politico, per il conferimento di uffici di governo»; così M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II ed., Milano, 1988, 539 s..

⁽²¹²⁾ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., rispettivamente 100 e 78.

⁽²¹³⁾ Così sempre G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 22 s..

⁽²¹⁴⁾ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 55 s., il quale netta l'accento sul fatto che il governo, «tramite il collegamento con i partiti politici della maggioranza, è politicamente omogeneo al Parlamento».

⁽²¹⁵⁾ L'espressione tra virgolette è tratta da G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 79.

derazione circa le proposte di limitare sensibilmente o di eliminare del tutto l'emendabilità del disegno di legge di conversione del decreto-legge. Si è già avuto modo di accennare a come queste proposte, da tempo circolanti in dottrina ⁽²¹⁶⁾, abbiano trovato negli ultimi anni due formulazioni più precise, la prima nel nuovo testo dell'art. 78 reg. Senato elaborato dalla giunta per il regolamento nel novembre 1988 (ma poi stralciato in aula), la seconda nel disegno di legge costituzionale di modifica dell'art. 77 Cost., presentato dal governo alla Camera nel giugno 1991 ⁽²¹⁷⁾. E non si può fare a meno di rilevare che in ambedue i casi alle limitazioni dell'emendabilità si accompagnano delle disposizioni volte ad assicurare che l'esame del decreto-legge si svolga entro i termini prestabiliti.

Relativamente alla prima di queste iniziative, a prescindere da altre considerazioni ⁽²¹⁸⁾, può soltanto osservarsi come in essa si cerchi di identificare con precisione gli emendamenti ammissibili, facendo riferimento non solo alla loro qualità formale (soppressivi e sostitutivi, in tal caso), ma anche alla funzione sostanziale che essi svolgono sul contenuto del decreto-legge ⁽²¹⁹⁾. Tuttavia, appare in tal modo estremamente (e forse eccessivamente) ampio il margine di discrezionalità del presidente di assemblea, al quale, secondo tale normativa, spetterebbe il compito di decidere inappellabilmente sull'ammissibilità degli emendamenti presentati. Non biso-

⁽²¹⁶⁾ Cfr. G. F. CIAURRO, voce *Decreto legge*, cit., 13 s., il quale riprende una proposta formulata, tra gli altri, dallo stesso autore già all'inizio degli anni '70.

⁽²¹⁷⁾ Per la proposta di modificazione dell'art. 78 reg. Senato elaborata dalla giunta per il regolamento, si rinvia a quanto detto *supra*, nel par. 3 (il testo della proposta è riportato nella nota 89). Del disegno di legge costituzionale di modifica dell'art. 77 Cost. (A. C., X legisl., n. 5783, pres. il 26 giugno 1991) si riproduce qui il comma più interessante: «le Camere devono deliberare sulla conversione del decreto-legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarne le disposizioni salvo che per quanto attiene alla clausola di copertura degli oneri finanziari».

⁽²¹⁸⁾ Ci si riferisce in particolare alla tesi che nega ai regolamenti parlamentari la possibilità di «impedire o circoscrivere specificamente le modifiche apportabili in sede di conversione dei decreti-legge», ritenendo indispensabile una revisione costituzionale per ottenere tale scopo; per tutti, cfr. L. PALADIN, *Comento*, cit., 76.

⁽²¹⁹⁾ In questa maniera, la giunta cerca di porre rimedio all'inconveniente che è stato sottolineato in modo particolarmente efficace da F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. e soc.*, 1973, 361 s., i quali dimostrano che non è possibile distinguere tra gli emendamenti «in base a criteri puramente formali».

gna dimenticare, inoltre, che già oggi i presidenti di Camera e Senato svolgono un controllo di ammissibilità sugli emendamenti ai disegni di legge di conversione in forme più incisive rispetto a quello che effettuano per gli altri progetti di legge ⁽²²⁰⁾.

La proposta dell'inemendabilità pressoché assoluta ⁽²²¹⁾ contenuta nel disegno di legge costituzionale presentato dal governo nel giugno 1991, se ha il già accennato merito di proporsi come una brusca rottura dell'utilizzo della successione decreto-legge/legge di conversione come strumento di colegislazione, presenta però anche il limite di irrigidire eccessivamente il rapporto Parlamento-governo e di mutare radicalmente il significato dell'intervento parlamentare in sede di conversione ⁽²²²⁾.

Gli esiti di tale disciplina appaiono, allo stato, difficilmente

⁽²²⁰⁾ Si veda in proposito l'art. 96-bis, c. 8 reg. Camera, che attribuisce al presidente il potere di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi «che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»; formula che consente un controllo più penetrante rispetto a quello esercitato normalmente dal presidente, il quale, a norma dell'art. 89 reg. Camera, può negare l'accettazione di emendamenti «relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto in discussione». Al riguardo, si vedano anche i pareri espressi dalla giunta per il regolamento della Camera in data 9 marzo 1982 e 23 marzo 1988.

Al Senato, una disciplina sostanzialmente analoga deriva dal parere della giunta per il regolamento espresso l'8 novembre 1984, nel quale si interpretano in modo particolarmente rigoroso, per i disegni di legge di conversione, le norme contenute nell'art. 97 reg. Senato in tema di inammissibilità degli emendamenti.

Sul punto, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a V. LIPPOLIS, *Il procedimento*, cit., 400 s..

⁽²²¹⁾ Si veda il comma riportato *supra*, nella nota 217.

⁽²²²⁾ In tal senso si veda in particolare la relazione di Vincenzo Lippolis nel seminario *Il decreto-legge*, cit., 17 (ora riprodotta con il titolo *Prospettive di riforma del decreto-legge*, in *Dir. e soc.*, 1992, 339 s.), nella quale si afferma che «in un sistema di governo parlamentare, mantenere un certo grado di flessibilità nel rapporto Governo-Parlamento in materia di decreti-legge appare opportuno se non, necessario». Nello stesso seminario cfr, pure gli interventi di Piero Calandra e Antonio Maccanico, in senso tendenzialmente favorevole all'inemendabilità dei decreti-legge, così come prevista dal disegno di legge di modifica dell'art. 77 Cost..

Rispetto a quanto si è osservato nel testo non pare decisiva l'obiezione che il Parlamento potrebbe sempre approvare in tempi rapidi (al limite entro gli stessi sessanta giorni) una legge ordinaria sulla medesima materia del decreto-legge, al fine di introdurre quelle modifiche che non potrebbe più apportare attraverso emendamenti al disegno di legge di conversione. Non si nega che tale eventualità sia teoricamente possibile: si sostiene però che essa risulterebbe in pratica raramente utilizzata, perlomeno in quanto l'approvazione di una legge in tempi tanto ristretti necessita di un grado di consenso assai elevato tra tutte le forze politiche.

prevedibili: potrebbero essere sia nel senso di una benefica riduzione dei decreti-legge emanati da un governo spesso incapace di trovare l'accordo su un testo definitivo (o magari in grado di far approvare rapidamente in Parlamento le proprie iniziative legislative); sia nel senso di un'indiscriminata ed incontrollata proliferazione di decreti-legge elaborati dai singoli ministeri, che potrebbero così modificare in pratica qualsiasi norma legislativa. Il verificarsi dell'uno o dell'altro scenario (o di altri ancora, che al momento appare arduo immaginare) dipende dall'assetto che la forma di governo andrà assumendo nei prossimi anni, anche in seguito ad eventuali altre modifiche della Carta costituzionale.

La soluzione alternativa a quella, radicale, dell'inemendabilità assoluta, appare quella di svolgere fino in fondo le potenzialità dell'art. 77 Cost., senza trascurare gli importanti segnali forniti dalla prassi applicativa di questa disposizione ⁽²²³⁾ e dalle recenti modifiche dei regolamenti parlamentari. Ciò potrebbe avvenire conservando al Parlamento la possibilità di emendare il disegno di legge di conversione (magari intensificando ulteriormente il controllo presidenziale sull'ammissibilità degli emendamenti, specie di quelli aggiuntivi), ma imponendo alle Camere di prendere una decisione entro il termine costituzionale dei sessanta giorni ⁽²²⁴⁾. Il che consentirebbe di far venir meno le ragioni della reiterazione dei decreti-legge, con notevoli conseguenze positive, oltre che sul piano dei rapporti governo-Parlamento, anche su quello della certezza del diritto e della prevedibilità delle situazioni giuridiche da parte del cittadino ⁽²²⁵⁾.

Allo scopo di valutare tale soluzione, può essere interessante richiamare brevemente, in conclusione, la disciplina che la Costituzione spagnola del 1978 ha dato dell'istituto della decretazione d'urgenza. In effetti, nella predisposizione del testo dell'art. 86 il costituente spagnolo si è avvalso non solo della formulazione

⁽²²³⁾ Che la prassi in materia di decreti-legge, «corrispondendo a certe esigenze del sistema politico ed a certi caratteri della forma di governo», non possa essere considerata irrilevante in sede interpretativa, è sottolineato da G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 185.

⁽²²⁴⁾ In tal senso si vedano, tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., 185 e V. LIPPOLIS, *Prospettive*, cit., 345 s.

⁽²²⁵⁾ Insiste sui «guasti ormai non più tollerabili» provocati dall'uso distorto del decreto-legge sulla certezza e la prevedibilità delle situazioni giuridiche V. LIPPOLIS, *Prospettive*, cit., 345.

dell'art. 77 della Costituzione italiana, ma ha anche cercato di trarre utili insegnamenti dalla prassi italiana in materia di decretazione d'urgenza ⁽²²⁶⁾.

Ed infatti l'art. 86 della Costituzione spagnola si differenzia dal nostro art. 77, oltre che per la previsione, nel comma 1, di alcune materie sulle quali il governo non può emanare decreti-legge, anche in quanto obbliga il congresso, nel comma successivo, a «pronunciarsi espressamente» entro 30 giorni dalla promulgazione «secondo una procedura speciale e sommaria stabilita dal regolamento» ⁽²²⁷⁾. Il modo in cui il congresso deve pronunciarsi è plurimo: esso può o convalidare il decreto, ovvero abrogarlo, sempre attraverso una risoluzione; qualora invece desideri modificare il testo, deve anzitutto convalidarlo, poi votarne la trasformazione in progetto di legge. In tal caso, poi, questo proseguirà l'*iter* di un normale progetto di legge (con un coinvolgimento anche dell'altro ramo delle *Cortes*), sia pure con termini abbreviati ⁽²²⁸⁾.

⁽²²⁶⁾ Un cenno in tal senso in M. MORISI, *Gli usi*, cit., 50, nota 61.

⁽²²⁷⁾ Si riporta di seguito il testo dell'art. 86 della Costituzione spagnola, nella traduzione proposta in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. I, IV ed., Milano, 1985 (i corsivi, evidentemente, sono nostri):

«1) In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà emanare disposizioni legislative provvisorie, che assumeranno la forza di decreti-legge e che non potranno influire sull'ordinamento delle istituzioni fondamentali dello Stato, sui diritti, doveri e libertà dei cittadini di cui al titolo I, sul regime delle Comunità autonome e sul diritto elettorale in generale.

2) I decreti-legge dovranno essere immediatamente sottoposti per la discussione e la votazione al Congresso dei deputati, convocato a tal fine, se non sia riunito, entro 30 giorni dalla promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi *espressamente*, entro detto termine, secondo una *procedura speciale e sommaria* stabilita dal regolamento.

3) Nel termine stabilito al paragrafo precedente, le *Cortes* potranno dar loro corso («*tramitarlos*») nella forma di progetti di legge mediante la procedura di urgenza».

⁽²²⁸⁾ La necessità della convalida del decreto prima della sua trasformazione in progetto di legge non deriva direttamente dal testo della Costituzione, che consentiva sia tale interpretazione (c.d. cumulativa) che quella opposta (c.d. alternativa); in quest'ultimo caso le *Cortes* avrebbero potuto direttamente trasformare il decreto-legge in un progetto di legge, senza bisogno di convalidarlo in precedenza. La soluzione cumulativa prima è prevalsa nella prassi, poi è stata riaffermata dall'art. 151 del regolamento del congresso, essenzialmente a causa del fatto che è praticamente impossibile approvare il progetto di legge (in cui è stato trasformato il decreto-legge) entro l'arco di 30 giorni (dato che 20 giorni spettano

La disciplina che si è sommariamente descritta sembra aver dato complessivamente buona prova di sé nell'ordinamento spagnolo, evitando di originare le patologie proprie dell'istituto in Italia: il numero dei decreti-legge si è mantenuto infatti sempre in ordini di grandezze ragionevoli ⁽²²⁹⁾ e non è mai sorto il problema della convalida tardiva, in quanto questa è avvenuta sempre entro i 30 giorni (anzi, nella II legislatura in un tempo medio inferiore ai 17 giorni) ⁽²³⁰⁾.

Le critiche della dottrina hanno però messo in rilievo il basso numero di decreti-legge trasformati in progetti di legge, e conseguentemente modificati dalle *Cortes* ⁽²³¹⁾; in particolare, si è osservato che la maggioranza governativa può, attraverso i decreti-legge convalidati, far entrare stabilmente nell'ordinamento giuridico norme con forza di legge, sulle quali non vi è quasi stata attività parlamentare ⁽²³²⁾. Se indubbiamente si tratta di un problema meno rilevante rispetto alle disfunzioni originate in Italia dall'abuso della decretazione d'urgenza e dalla sua ripetuta reiterazione, non si può però negare che esso si porrebbe anche nel nostro paese qualora venisse stabilita l'inemendabilità dei decreti-legge; con la duplice differenza che si tratterebbe di inemendabilità pressoché assoluta e soprattutto che le dimensioni quantitative del fenomeno sarebbero, con ogni probabilità, ben differenti.

comunque al Senato, a norma dell'art. 90, c. 3 Cost.). Ciò nonostante, la soluzione alternativa è preferita da una parte della dottrina ed è riconosciuta possibile anche dal tribunale costituzionale. Sul punto, si veda ampiamente P. SANTOLAYA MACHETTI, *El regimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, 1988, 199 s., nonché A. PANETTA, *Osservazioni sulla decretazione d'urgenza nella Costituzione spagnola*, in *Dir. e soc.*, 1987, 469 s..

⁽²²⁹⁾ Si vedano i dati riportati in P. SANTOLAYA MACHETTI, *El regimen*, cit., 242 s., che mostrano un totale di 119 decreti-legge dal 1979 al 1 maggio 1987 (con una forte tendenza alla diminuzione del numero dei decreti per anno). Al riguardo F. RUBIO LORENTE, *Il sistema delle fonti in Spagna*, in *Quad. cost.*, 1986, 309 s., osserva che «la frequenza del ricorso al decreto-legge è di massima inversamente proporzionale alla forza politica dei governi».

⁽²³⁰⁾ Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *El regimen*, cit., 248.

⁽²³¹⁾ P. SANTOLAYA MACHETTI, *El regimen*, cit., 249 s., rileva che nelle prime due legislature il 40,17% (il 32,50% nella II legislatura) dei decreti è stato trasformato in legge.

⁽²³²⁾ Così P. SANTOLAYA MACHETTI, *El regimen*, cit., 249.

STAMPATO CON I TIPI
DELLA TIPOGRAFIA
«MORI & C. S.p.A.»
VARESE