

Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO COSTITUZIONALE"

CICLO XXVI

Coordinatore Prof. Andrea Pugiotto

*Il Governo legislatore.
La decretazione d'urgenza tra crisi economico-finanziaria
e vincoli europei*

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

Dottoranda

Dott.ssa Caterina Domenicali

Tutor

Prof.ssa Giuditta Brunelli

Anni 2011/2013

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

CAPITOLO PRIMO

LA PRODUZIONE NORMATIVA TRAMITE DECRETAZIONE: UN'INDAGINE SUL CAMPO

1. <i>Qualcosa è cambiato?</i> Alcune premesse per delimitare l'indagine.....	5
2. Identikit del decreto-legge.....	9
2.1. Trattati fisionomici: dimensioni e “peso”.....	9
2.2. Ambiti d'intervento: filiere tematiche.....	16
2.3. Le funzioni del decreto-legge.....	27
2.3.1. Tra funzione “tecnica”	29
2.3.2. ... e funzione “politica”.....	30
2.3.3. (segue) in particolare: la funzione di governo della finanza pubblica.....	31
3. Casi emblematici di gestione d'urgenza della politica finanziaria ed economica.....	34
3.1. I decreti-legge di sostanziale manovra economica.....	34
3.1.1. Il quadro normativo pre-2008 (cenni).....	35
3.1.2. La manovra finanziaria nel decreto-legge n. 112 del 2008.....	38
3.1.3. Il seguito del decreto-legge n. 112 del 2008: tra legislazione	43
3.1.4. ... e prassi.....	45
3.2. I decreti di revisione della spesa pubblica.....	49
3.3. La revisione del sistema politico-amministrativo locale.....	51
3.4. Il rilancio dell'economia: il decreto-legge “del fare” nell'ambito della <i>governance</i> economica europea.....	55
4. Considerazioni di sintesi ... o il motivo ispiratore di un'ipotesi.....	61

CAPITOLO SECONDO

GLI ARGINI COSTITUZIONALI ALLA DECRETAZIONE D'URGENZA

1. Alla ricerca di una tesi effettiva.....	69
1.1. I principali limiti sostanziali, secondo tradizione.....	71
1.2. Natura soggettiva dei presupposti e responsabilità governativa.....	76
1.3. Responsabilità governativa e controllo parlamentare in sede di conversione.....	83
2. Rinsaldare gli argini.....	87
2.1. Per una valorizzazione della natura provvedimentale del decreto-legge.....	88
2.2. Utilizzabilità degli istituti connessi.....	94
2.2.1. La motivazione sui presupposti.....	95
2.2.2. Il vaglio di coerenza rispetto ai presupposti.....	101
2.3. La decretazione d'urgenza come attività discrezionale.....	105
2.4. L'abuso dello strumento tra eccesso di potere legislativo e ragionevolezza.....	109
3. Il paradosso del circolo vizioso?.....	112
4. I confini delle potenzialità interpretative della regola: i decreti “degli annunci”.....	113

CAPITOLO TERZO

LA MANUTENZIONE DEL DECRETO-LEGGE

1. La <i>moral suasion</i> presidenziale.....	117
2. Il controllo di legittimità costituzionale sui vizi propri del decreto-legge.....	124
2.1. Il difficile sindacato sui presupposti.....	126
2.1.1. Dal requisito dell'omogeneità come figura sintomatica ...	129
2.1.2. ... alla coerenza con la motivazione del provvedimento.....	132
2.2. I limiti alle potenzialità normative della legge di conversione.....	136
2.2.1. (segue) in particolare: "l'abuso dei mezzi di conversione".....	142
2.3. I limiti di contenuto del provvedimento d'urgenza.....	145
3. L'emergenza finanziaria come giustificazione del provvedere.....	148
4. Come incide la giurisprudenza costituzionale sulla configurazione del decreto-legge.....	152
4.1. La Corte libera le vie d'accesso al controllo sulla decretazione ...	152
4.2. ... e rinsalda gli argini.....	156

CAPITOLO QUARTO

DAGLI EFFETTI ALLE CAUSE: VERIFICA DELL'IPOTESI

1. Esistenza e resistenza della regolarità.....	159
2. Riflessioni sulla <i>ratio</i> della regolarità.....	164
2.1. Ripensare la funzione di indirizzo politico ...	164
2.2. ... per fondarvi una costruzione teorica sulla decretazione d'urgenza ...	169
3. Prospettive future.....	173
4. La questione irrisolta della sostenibilità democratica dei processi decisionali.....	176
5. Potenziare le sedi della rappresentanza.....	177
 BIBLIOGRAFIA.....	 185

INTRODUZIONE

L'ipotesi da cui muove la ricerca è che la trasformazione nel rapporto tra legislazione ordinaria e legislazione mediante decreto-legge, e il rilievo crescente, in quantità e qualità, assunto da tale fonte nel funzionamento del sistema italiano di democrazia parlamentare, siano il sintomo e il prodotto di trasformazioni più profonde, di natura strutturale, intervenute nel sistema di relazioni tra poteri costituzionali nazionali ed istituzioni europee. La spinta economica della crisi internazionale e quella politico-giuridica dell'integrazione europea, sempre più fortemente centripeta nell'architettura della *governance* economica comune, sono fattori tali da condizionare in termini decisivi l'assetto delle fonti e dei poteri. Il potere normativo del Governo si colloca proprio sul fronte della trasformazione: è, tra i poteri normativi statuali, quello che nella fase attuale appare più intensamente investito dall'azione dei fattori economici e giuridici che operano a livello sovranazionale.

Il tema della decretazione d'urgenza è stato percorso da decenni di elaborazione scientifica, ed è forte il peso di una lunga e consolidata tradizione. Tuttavia l'essenza di questo istituto si conferma estremamente contraddittoria, con lo «stridente contrasto» tra la ricostruzione teorica generale e la realtà effettuale, che a fatica può essere contenuta nella prima¹. Attenti a non correre il duplice rischio di cadere in una ricostruzione miope sbilanciata sul dato positivo e di appiattirsi sulla prassi attribuendole portata paranormativa, ci si chiede se sia possibile ritrovare un punto di saldatura tra dover essere e essere.

Nella convinzione che l'indagine sul campo risulti essenziale, soprattutto quando, in una realtà politica e sociale in fluido divenire, il giurista «non sembra più disporre di un patrimonio nozionistico veramente sicuro su cui fondare la costruzione di sistemi a largo respiro capaci di resistere al tempo»², questo studio non si limita ai profili strettamente formali dell'istituto del decreto-legge, ma guarda all'evoluzione effettuale, procedendo sperimentalmente attraverso *focus* progressivi.

1 Di «stridente contrasto tra una realtà effettuale in forte espansione ed una impalcatura concettuale ormai insufficiente a contenere e spiegare i profili essenziali di questa realtà» parlava E. Cheli, nel 1967, in riferimento al potere regolamentare del governo (E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 3) ma tale cambiamento, come considera M. Cartabia, «ha ormai ampiamente abbracciato anche gli atti di normazione primaria imputabili al governo» (M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. Dir. Cost.*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 63).

2 Per cui «l'impostazione critica deve, dunque, necessariamente prevalere su quella sistematica, il metodo induttivo su quello deduttivo»: E. Cheli, *Potere regolamentare*, cit., p. 8.

Il dato concreto viene utilizzato come base di partenza dell'indagine empirica svolta nel primo capitolo³, dove si tenta di rintracciare induttivamente quelle *regolarità* che possano avere prospettive di stabilità e che eventualmente travalichino i contingenti equilibri del quadro politico-istituzionale. L'individuazione di queste tendenze serve poi a definire il campo della successiva e più approfondita indagine, che mira a ricostruire la *ratio* sottesa all'*esistenza* della regolarità e alla sua *resistenza* ai mutamenti politici ed istituzionali. Le linee di ricerca disegnano la prassi attraversando tre scenari: quello degli *attori*, che vede gli esecutivi quali interlocutori, da un lato, delle istituzioni europee, rispetto alle quali c'è un rapporto di responsabilità in vista della efficace e rapida risposta politica e giuridica in ottemperanza ai vincoli esistenti, dall'altro, delle istanze autonomistiche, che a loro volta configurano una forza di pressione sugli organi di governo; lo scenario degli *strumenti*, per cui alla «crisi della legge» fa eco la «metamorfosi» del decreto-legge, quale strumento principale di decisione politica; quello, infine, dei *contenuti*, su cui si riflette la tensione dentro-fuori che muove gli attori, in quanto sostanzialmente definiti a livello europeo e sviluppati a livello statale.

L'interrogativo fondamentale che ci si pone nel secondo capitolo è se questa fenomenologia possa rientrare nelle potenzialità interpretative del dettato costituzionale. Si ipotizza così una configurazione della decretazione d'urgenza che sia in grado di descrivere la *regolarità* attraverso le *regole*, nella convinzione che quanto più sia effettiva la ricostruzione cui si aderisce e si avvicini ad un modello sufficientemente descrittivo della consuetudine applicativa, tanto più si potrà aspirare a contenere la prassi abusiva teorizzando pregnanti limiti ed attivando efficaci strumenti di controllo. Tra i limiti negativi che la Costituzione pone alla decretazione d'urgenza, vengono quindi approfonditi quelli maggiormente sollecitati dalla prassi recente. La configurazione del decreto-legge che si propone - e che si ritiene possa rientrare nelle potenzialità ermeneutiche dell'art. 77 Cost. - poggia così su due scelte interpretative fondamentali: da una parte, la ricostruzione dei presupposti di necessità ed urgenza in senso soggettivo, riferiti cioè all'uso di mezzi straordinari, ritenuto inevitabile in relazione a valutazioni di opportunità svolte dal Governo sotto la propria responsabilità; dall'altra, la valorizzazione di un requisito trascurato da larga parte della dottrina e della giurisprudenza, ossia la natura

3 Il primo capitolo è stato chiuso il 15 gennaio 2014, pertanto non tiene conto delle successive vicende politico-istituzionali. Alla medesima data sono aggiornate le ricerche sulla produzione normativa mediante decretazione d'urgenza, per le quali non si è potuto tenere conto del *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione, di recentissima pubblicazione, che comunque conferma le tendenze di cui si dirà; dei dati e dei risultati presentati in tale Rapporto si è potuto usufruire per le considerazioni svolte nel capitolo conclusivo.

provvedimentale del decreto-legge. Sotto il profilo prescrittivo, si ritiene che una più compiuta configurazione del decreto-legge come provvedimento permetterebbe di utilizzare alcuni istituti connessi, quali la motivazione dell'atto e il vizio di eccesso di potere legislativo, al fine di contenerne l'abuso. Sotto il profilo descrittivo, lo schema del provvedimento aiuta a comprendere la prassi, poiché questo requisito non sembra affatto lontano dall'identità attuale del decreto-legge quale strumento per dare solerte ed efficace seguito a livello interno a decisioni politiche assunte in sede sovranazionale.

Appurata la qualità e il livello di azione del decreto-legge nel contesto sovranazionale, statale e substatale, nel terzo capitolo si è inteso verificare in che misura i soggetti deputati al controllo siano intervenuti per ricondurre lo schema reale alla cornice costituzionale. Nella consapevolezza che tali controlli non possono essere solo politici ma devono necessariamente essere anche giurisdizionali, ci si è orientati verso i meccanismi di garanzia che possono incidere in senso modificativo o contenitivo di queste tendenze. Gli obiettivi del lavoro non hanno consentito un'adeguata ricostruzione del tema dei controlli presidenziali, per la quale si è usufruito degli interessanti risultati dei più recenti lavori scientifici; prendendo però in considerazione la prassi degli interventi del Capo dello Stato nei vari momenti della decretazione d'urgenza, ha trovato conferma l'idea che questi agisca più che altro su un piano politico, realizzando talvolta una sorta di contrattazione, che alcuni hanno definito “colegislazione”. Per questo motivo si è preferito verificare quali dei punti di contatto tra la vita del decreto-legge e i limiti costituzionalmente posti si siano effettivamente tradotti in puntuali vizi di legittimità: la ricerca si è concentrata quindi su una attenta indagine della giurisprudenza costituzionale, al fine ultimo di capire che cosa la Corte abbia fatto (e possa fare) per contenere la prassi entro confini compatibili con il dettato costituzionale. Nel contesto di prese di posizione non sempre univoche, alcune delle principali decisioni assunte dalla Corte costituzionale sembrano tratteggiare una peculiare configurazione della decretazione d'urgenza non lontana da quella proposta nel secondo capitolo. Ragionando poi sul tipo di impatto che gli interventi in sede di controllo di costituzionalità hanno su una fonte che, si assume, non inerisce solamente alla logica dell'equilibrio tra i poteri, ma anche al processo di integrazione europea, si ha l'impressione che la Corte costituzionale, prendendo “sul serio” il dato effettuale e attivando le vie e le armi giuridiche connesse al suo sindacato, con alcuni interventi di manutenzione intervenga sulla configurazione giuridica della decretazione d'urgenza, e nel contenerla entro i limiti negativi dati dalla Costituzione la irrobustisca al contempo come fondamentale strumento di produzione normativa.

L'orizzonte di un'accresciuta integrazione europea sotto la spinta economica della crisi è il quadro affrontato nel quarto e conclusivo capitolo. L'ipotesi è che le trasformazioni negli equilibri della produzione normativa non siano riconducibili monocausalmente ad un assetto istituzionale che, in collegamento alla instabilità e alla debolezza del sistema politico, ha determinato un malfunzionamento del sistema di formazione dell'indirizzo politico, ma vadano connesse anche al rinnovato utilizzo degli strumenti di azione del Governo nel quadro politico sovranazionale ed economico globale. Entrambi i profili, quello giuridico dell'integrazione attraverso il governo dell'economia e del bilancio, e quello economico della crisi finanziaria internazionale, sono variabili che costituiscono gli odierni banchi di prova della tenuta del modello costituzionale relativo agli strumenti di esercizio della funzione di indirizzo politico.

Si ritiene che sia stato compiuto un nuovo passo nell'integrazione europea, nella quale il Governo non risponde solo alla propria maggioranza parlamentare, ma si fa garante presso le istituzioni europee dell'effettività di decisioni che si innestano in politiche coordinate in quanto condivise a livello sovranazionale. In questo quadro, l'esigenza di avere a disposizione una fonte in grado di produrre in tempi certi determinati effetti normativi porta a scegliere il decreto-legge in luogo della legge ordinaria perché esso meglio risponde a ragioni politiche di urgenza. Si ritiene che tale strumento normativo assuma così un carattere nuovo, ben diverso da quello di fonte eccezionale, ma anche da quello di mezzo di legislazione ordinaria: esso diviene lo strumento di concretizzazione di finalità che sono in larga misura codeterminate dall'esecutivo nelle sedi intergovernative e della cui realizzazione l'esecutivo stesso si fa garante a livello interno.

Questa ricostruzione trova un fondamento teorico più ampio se integrata in una riflessione sul mutamento della funzione di indirizzo politico, che si interroga su quali siano i poteri che selezionano i fini dell'azione pubblica e stabiliscono come vadano realizzati. La ricerca si affaccia così sul panorama della trasformazione delle funzioni fondamentali dello Stato. Si ritiene che l'uso del decreto-legge quale strumento privilegiato per la realizzazione di rilevanti decisioni di natura economica e finanziaria - tradizionalmente nucleo duro della forma di governo parlamentare e cuore dei sistemi democratico-rappresentativi - sia il sintomo di una cruciale alterazione (nel senso di una diversa distribuzione) del potere nel sistema europeo, che ha a che fare in ultima analisi con l'individuazione della sede e del modo di composizione del conflitto tra gli interessi sociali coinvolti.

CAPITOLO PRIMO

LA PRODUZIONE NORMATIVA TRAMITE DECRETAZIONE: UN'INDAGINE SUL CAMPO

1. Qualcosa è cambiato? Alcune premesse per delimitare l'indagine

Lo spostamento di equilibrio nel rapporto tra la quantità di regolazione mediante legge e la produzione normativa mediante decreto-legge è ormai un dato comprovato. È una *regolarità*, per utilizzare una nota dicotomia¹, che si riscontra nella pratica quale comportamento autodeterminato degli operatori politico-istituzionali. Pur essendo diminuito rispetto al decennio precedente il numero di decreti-legge adottati, è aumentato in modo considerevole il peso degli stessi dal punto di vista dell'articolato, del tasso e delle modalità di conversione, e della rilevanza del settore di intervento. Sono sempre più documenti ipertrofici e talvolta ipertecnici, spesso convertiti con un procedimento convulso corredato da questione di fiducia, che portano su di sé la gran parte del carico della produzione normativa; nelle ultime legislature essi assumono connotati ulteriori che tendono a soppiantare quelli “tipici”.

Per misurare l'entità di tale cambiamento, il Rapporto 2012 sullo stato della legislazione a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati² mette a confronto la produzione normativa del 1997 e quella del 2011. Si tratta di due momenti particolarmente significativi: nel 1997 la XIII legislatura è iniziata da un anno ed è stata da poco pubblicata la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale; il 2011 è il quarto anno della XVI legislatura, contrassegnato da una complessa situazione sia sul piano economico, per effetto della crisi internazionale, sia sul piano politico, con il passaggio dal Governo Berlusconi al Governo Monti. Lo spaccato sulla produzione normativa primaria di questi anni mette in luce alcune tendenze: in primo luogo si riduce il numero degli atti legislativi, in particolare di iniziativa governativa, e la diminuzione riguarda tutte le tipologie di leggi, ad eccezione delle leggi c.d. cicliche, ossia leggi di bilancio e comunitarie, che vengono approvate con regolarità; un ruolo centrale è giocato dalle leggi

1 A questa terminologia fanno ricorso, tra gli altri, M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, spec. p. 24 ss., e A. Ruggeri, *La crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità» della politica*, in *Politica del diritto*, 2000, 1, p. 27 ss.,

2 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012 sullo stato della legislazione*, p. 384 ss., reperibile in www.camera.it, Sez. Osservatorio sulla legislazione - Rapporti sullo stato della Legislazione.

di conversione e dalle leggi di ratifica (che sono in graduale aumento, a conferma della forte incidenza sul sistema delle fonti del contesto internazionale, oltre che europeo); il calo è tanto più considerevole per le leggi che restano al di fuori dei tipi enucleati e che vanno a formare l'ambito di produzione normativa "tipicamente" parlamentare. Dall'altra parte, però, aumenta il numero di disposizioni adottate in atti primari: per quanto riguarda i decreti-legge, a circa un terzo dei provvedimenti corrisponde il triplo dei commi in cui i decreti si articolano nel testo coordinato³; inoltre, rispetto all'originaria decretazione di tipo settoriale, i contenuti normativi acquisiscono carattere marcatamente multisettoriale. La relazione – predisposta dal servizio studi dell'organo legislativo - conclude per «una sorta di mutazione genetica del decreto-legge da strumento essenzialmente di manutenzione normativa [...] a strumento con il quale impostare politiche di medio-lungo periodo, anche in relazione alla situazione economica e finanziaria»⁴.

Senza volersi addentrare nelle problematiche relative al valore della prassi in riferimento all'azione degli organi costituzionali⁵, si è inteso qui utilizzare il dato concreto come base di partenza di un'indagine di tipo empirico. Attraverso la disamina analitica della decretazione d'urgenza delle ultime tre legislature, si è tentato di individuare induttivamente quelle tendenze che possano avere prospettive di stabilità, travalicando eventualmente i mutamenti di equilibrio del quadro politico-istituzionale⁶. La metamorfosi del decreto-legge da strumento per la regolazione necessaria ed urgente di casi straordinari, a veicolo principale e normale di realizzazione dell'indirizzo politico ed economico, si

3 Fonte: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012 sullo stato della legislazione*, cit., p. 386. Per dare la misura del fenomeno si riportano alcuni dati *ivi* elaborati: nel 1997 vengono emanati 44 decreti-legge, che nella versione approvata dal Consiglio dei ministri comprendono complessivamente 569 commi (con una media di 12,93 commi per decreto); nel testo derivante dalla legge di conversione (sono 30 i d.l. convertiti), i commi diventano 661 (con una media di 22,03 commi): si tratta di un aumento del 16,16%. Nel 2011 invece sono stati adottati 16 decreti (15 convertiti), che comprendono 1.517 commi (94,81 di media), che diventano 1.817 (121,13 di media) nel testo derivante dalla legge di conversione (il tasso di incremento è del 19,77%).

4 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012 sullo stato della legislazione*, cit., p. 387. Il riferimento ad una «mutazione genetica» in realtà era stato utilizzato già in relazione alle prassi (e abusi) della decretazione degli anni Novanta, da A. Ruggeri, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 251, e ripreso, tra gli altri, da A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997, p. 307. Analogamente di «metamorfosi» parlò V. Crisafulli, in *Le metamorfosi del decreto-legge*, in *Il Tempo*, 13 novembre 1979.

5 Per l'approfondimento del tema e di alcuni suoi aspetti problematici si rinvia a C. Esposito, *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961, p. 460; A. Pizzorusso, *Consuetudine - Profili generali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, vol. VIII, p. 1 ss.; Q. Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 531 ss.; A. Barbera, T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008; intende la prassi in una accezione negativa M. Ainis, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, p. 308 ss.

6 Già negli anni Novanta si notava come l'abuso dei decreti-legge continuasse «pur nella mutevolezza di Governi contraddistinti da notevoli diversità politiche»: nella specie ci si riferiva al governo Ciampi, al I governo Berlusconi e al Governo Dini (cfr. G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. Dir.*, 1996, 3, p. 422).

pone infatti come cartina di tornasole della trasformazione che la funzione di governo vive nell'attuale fase di profondo cambiamento politico-istituzionale.

Con l'indagine empirica di cui si dà conto in questo primo capitolo non si vogliono anticipare considerazioni circa la correttezza dell'uso del decreto-legge da parte del Governo - non essendo sufficiente un'analisi del dato quantitativo o materiale per affrontare valutazioni nel merito⁷ - né tantomeno per dare una qualche connotazione normativa alla prassi riscontrata, la quale resta, per ora, una regolarità euristicamente ma non «costituzionalmente significativa»⁸. L'individuazione delle tendenze serve a definire il campo della successiva e più approfondita indagine, che mira a ricostruire la *ratio* sottesa all'*esistenza* della regolarità e alla sua *resistenza* ai mutamenti politici ed istituzionali. La tesi di fondo è che questa trasformazione sia riconducibile non solo agli andamenti della forma di governo, ma anche – e forse soprattutto - alle pressioni giuridiche, politiche ed economiche promananti dal nuovo quadro interno, sovranazionale e globale.

A seguito della crisi statunitense degli anni 2007-2008, si è aperta una fase di instabilità finanziaria, sfociata nel 2010 in una vera e propria crisi economica e finanziaria di rilievo internazionale che, da una parte, ha messo a dura prova la capacità decisionale del titolare del potere politico nello “stato di eccezione”, dall'altra, ha messo in luce l'insufficienza del quadro regolamentare e la debolezza della vigilanza esercitata dall'Unione europea, che ha mosso un passo ulteriore nella direzione dell'integrazione politica ridisegnando i rapporti di fatto e di diritto tra le istituzioni europee e nazionali. I governi (e solo di conseguenza il Parlamento) stanno adottando (dal 2008 ad oggi) una serie di misure di razionalizzazione della spesa, conseguenti ad obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea e alla moneta unica, ma anche a procedure intergovernative o impegni assunti dall'esecutivo con procedure extralegislative, che

7 Infatti «[p]er valutare se il Governo ha fatto un buon uso del decreto-legge, non basta [...] conoscere quali materie sono state disciplinate con decreto-legge. Nè sarebbe sufficiente calcolare, come talvolta viene fatto, il numero dei decreti-legge emanati nelle varie legislature, o nei singoli anni. Tale calcolo, da solo, dice poco o niente, se non si tengono presenti anche le circostanze che hanno determinato la emanazione dei decreti» (V. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge. Parte prima.*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 227).

8 Ci si rifà ad un'espressione coniata in relazione alle regole sulle crisi di governo da A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità» della politica*, in *Pol. Dir.*, 2000, 1, p. 33, ma che viene qui utilizzata per differenziazione: mentre per gli istituti di razionalizzazione della forma di governo sono le stesse (limitate) regole costituzionali a lasciarsi integrare dall'azione di regole di altro genere (legate in particolare agli assetti politico-istituzionali), nel caso della decretazione d'urgenza la distanza tra modello legale e modello reale non è addebitabile ad un disegno costituzionale scarno, quanto piuttosto ad altre esigenze, che, come si avrà modo di dimostrare, sono ricorrenti, e hanno a che fare con l'utilità di uno strumento normativo con caratteri in certa misura diversi da quelli disegnati dal Costituente; in altri termini, mentre in alcuni istituti del diritto parlamentare «la prassi ha una funzione più ampia, fino a sfiorare i confini delle fonti del diritto», nel caso della decretazione d'urgenza ci sono regole costituzionali vigenti che vengono messe in crisi da una «patologica regolarità» (A. Barbera, *Intorno alla prassi*, cit., p. 10-11).

vengono in buona parte ricondotte alla necessità di fronteggiare la crisi. A tal fine si intensifica il ricorso alla decretazione d'urgenza nelle materie economico-finanziarie, che assume durante la fase di crisi economica carattere pressoché sistematico: come si vedrà, a partire dal 2008 si stabilizza l'anticipazione mediante decreto-legge dei contenuti della legge finanziaria e da questo momento le principali misure economiche verranno sistematicamente adottate con decreto-legge.

Per conoscere le cause di questa trasformazione, si è partiti dagli effetti, muovendo secondo un procedimento induttivo dall'analisi delle prassi e collegandole con le condizioni di contesto in cui si inseriscono. La ricerca è stata calibrata per *focus* progressivi. Dal punto di vista empirico è stata condotta una rassegna di tutti i decreti-legge adottati dalla XV legislatura, nell'intenzione di fornire un quadro quanto più completo che metta in relazione il profilo quantitativo e quello qualitativo. Le legislature poste a confronto hanno differente durata e sono caratterizzate, anche al loro interno, da mutevolezza di governi contraddistinti da quadri politici molto diversi. Le valutazioni di contesto, che verranno approfondite nei capitoli successivi, si limitano ora ad alcune considerazioni preliminari per delineare il quadro politico-istituzionale. La XV legislatura, iniziata il 28 aprile 2006, è proseguita per 2 anni sotto la conduzione del II governo Prodi⁹, durante il quale il sistema partitico sembrava atteggiarsi in senso bipolare rispetto alla più frammentata situazione precedente. Nella XVI legislatura, durata complessivamente circa 58 mesi, si sono succeduti due governi: il IV governo Berlusconi, in carica fino al 16 novembre 2011 (42 mesi), durante il quale l'assetto dei poteri virava in senso marcatamente maggioritario, e il governo Monti (16 mesi), definito tecnico o “del Presidente”, certamente di emergenza, sostenuto da quasi tutte le forze politiche per condurre le istituzioni fino alla legislatura successiva¹⁰. Questa si è avviata il 15 marzo 2013 e il successivo 28 aprile è entrato in carica il governo Letta, sostenuto da (e composto da rappresentanti di) forze politiche trasversali (principalmente Partito Democratico e Popolo della Libertà, insieme con Scelta Civica e Unione di Centro)¹¹. Come emerge già da queste prime notazioni, la qualità del rapporto tra gli organi del circuito politico-rappresentativo varia sensibilmente nelle legislature predette: vediamo allora come varia in corrispondenza di quei differenti assetti gravitazionali la produzione normativa mediante decreto-legge.

9 Tuttavia per gli ultimi tre mesi in cui è rimasto in carica il governo Prodi era sostanzialmente privo di fiducia.

10 Su questa esperienza v. E. Pattaro, *La prassi del governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, 2013, p. 419 ss.

11 Come si diceva, il capitolo è stato chiuso il 15 gennaio 2014, pertanto non tiene conto delle più recenti vicende che hanno interessato le sorti del governo Letta e l'entrata in carica del governo Renzi.

2. Identikit del decreto-legge

2.1. Tratti fisionomici: dimensioni e “peso”

«Per iniziare il discorso prescelgo, fra i vari approcci possibili, l'esposizione di alcuni indicatori numerici, a partire dai quali può essere dipanata una serie di considerazioni».

Questa la premessa metodologica con cui si apre la ricerca sulle tendenze della decretazione d'urgenza condotta da Alberto Predieri nel celebre scritto del 1975, *Il governo colegislatore*¹². I lavori analitici sulla prassi del ricorso al decreto-legge, aventi il fine di saggiarne la distanza dalla regola costituzionale, si moltiplicano infatti da decenni¹³. La ragione di tale interesse risiede nel fatto che l'uso del decreto-legge, tanto per la frequenza quanto per le finalità, è rimasto fedele al modello costituzionale di fonte eccezionale¹⁴ soltanto nelle prime legislature della storia repubblicana.

Già a cavallo degli anni Settanta se ne è esteso l'utilizzo ad ipotesi non eccezionali, nelle quali la necessità e l'urgenza atenevano al provvedere piuttosto che al provvedimento¹⁵. La funzione specifica del decreto-legge si è persa negli anni Novanta con l'esplosione del numero di decreti non convertiti e la loro sistematica reiterazione, fino a renderlo, per quantità e contenuti, la modalità ordinaria di legislazione. Quella che è stata definita dalla Corte costituzionale una vera e propria «degenerazione», che alterava profondamente il sistema delle fonti di produzione e con esso gli «equilibri fondamentali della forma di governo» andando ad «oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria», venne sanzionata con la nota sentenza n. 360 del 1996. In quell'occasione la Corte intervenne nel tentativo di ricondurre la decretazione d'urgenza ad un alveo

12 Saggio introduttivo al volume di F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, *Il decreto legge fra governo e parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1975, p. IX.

13 Per ricordare i principali, in aggiunta al riferimento della nota precedente: A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit.; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006.

14 Il Costituente aveva ritenuto che il ricorrere dei casi straordinari di necessità ed urgenza tali da legittimare l'uso del decreto-legge fosse eventualità «rarissima» (così l'on. Tosato, *Atti Ass. Cost.*, seduta del 17 ottobre 1947).

15 Tra i primi a segnalare la discrasia tra Costituzione e prassi negli anni Settanta si vedano, in senso tendenzialmente assolutorio, V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 235 ss., in senso accusatorio L. Paladin, *La formazione delle leggi*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-77*, 1979, p. 58 ss., M. Raveraira, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, e ID. *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversione (Nota a C. Cost. 23 aprile 1986, n. 108)*, in *Giur. Cost.*, 1986, p. 601; successivamente si vedano L. Paladin, *Atti legislativi del Governo e rapporti tra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996, p. 7 e ss.; G. Zagrebelsky, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1996, 1, p. 3. Per una sintesi delle opinioni in quegli anni cfr. A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 307 ss.

fisiologico. I commentatori che più si sono occupati del seguito della decisione¹⁶ hanno registrato una certa stabilizzazione quantitativa del successivo ricorso ai decreti-legge: la loro continua crescita si è arrestata, e di anno in anno se ne è confermato il numero; i decreti venivano normalmente convertiti, quasi sempre con modifiche, e mai reiterati. Se dunque l'intervento del giudice delle leggi aveva sicuramente inciso sulla prassi della reiterazione, non aveva in realtà modificato in modo apprezzabile il dato quantitativo¹⁷.

Seguendo la medesima metodologia di quei lavori e di altri più recenti di raccolta ed elaborazione dei dati¹⁸, si sono prese le mosse da un'analisi quantitativa della produzione normativa mediante decreto-legge nelle legislature XV e XVI e, per quanto possibile, si sono tenuti in conto i primi dati raccolti sulla XVII legislatura. Questi ultimi, aggiornati al 15 gennaio 2014, sono stati da una parte considerati, con le dovute cautele connesse alla limitata base empirica, nelle valutazioni effettuate legislatura per legislatura, per verificare se la fenomenologia rilevata si stia confermando; dall'altra, per poterne valorizzare appieno il valore probatorio, sono stati oggetto di trattazione separata insieme con i dati corrispondenti al medesimo periodo iniziale delle due precedenti legislature; in questo modo, se anche il periodo risulta circoscritto per poterne inferire conclusioni definitive, è pur sempre utile a fornire elementi di riscontro delle tendenze rilevate.

Il numero assoluto di decreti-legge segue una linea di sostanziale continuità: la media mensile dei decreti adottati dai governi delle ultime legislature è diminuita e tende ad attestarsi su un tasso strutturale di circa due decreti al mese¹⁹. In particolare dai 3,36 e 3,66 decreti-legge mensili rispettivamente della XIII e XIV legislatura, si passa a 1,75 nella

16 Si veda in particolare A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, *passim*, spec. p. 304 e ss.; nonché A. Celotto, *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 2001, p. 2 ss.

17 Le invarianti nella XIII legislatura si riscontrano nella media mensile di decreti-legge adottati (circa 3 al mese), nell'incidenza delle leggi di conversione sulla legislazione complessiva (circa un quinto), nell'indice percentuale rispetto alle iniziative di legge governative escluse quelle di ratifica dei trattati internazionali (circa la metà), e nel rapporto di quasi parità con la delegazione legislativa (fonte: A. Simoncini, *Le funzioni*, cit., p. 310 e ss). Dal punto di vista funzionale è stato riscontrato che in minima percentuale la decretazione è stata di effettiva emergenza, poiché si è trattato prevalentemente di interventi di «manutenzione normativa». Per un'analisi più approfondita sulla XIII legislatura si rinvia ancora a A. Simoncini, *Le funzioni*, cit., *passim*, spec. p. 352 ss.

18 In particolare ci si riferisce a Comitato per la legislazione, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza. XVI legislatura*, Relazione presentata dal Presidente L. Duilio, gennaio 2010, i cui dati, risalenti al 31 dicembre 2009, sono stati aggiornati al 22 dicembre 2012 dal lavoro di monitoraggio condotto da B. Cimino, S. Morettini, G. Piccirilli, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53 ss.; nonché ai vari Rapporti sullo stato della legislazione della Camera dei deputati, reperibili in www.camera.it, sez. Osservatorio sulla legislazione, Rapporti sullo stato della Legislazione.

19 Si riporta la media mensile per rendere comparabili i dati relativi a legislature aventi differente durata. Per i dati della XIII, XIV e XV legislatura si è attinto a Comitato per la legislazione, *Tendenze e problemi*, cit., p. 14, mentre i dati delle due ultime legislature sono stati in parte elaborati autonomamente, in parte aggiornati facendo riferimento a Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 gennaio 2014*.

XV²⁰, 2,12 nella XVI (il lieve aumento è imputabile alla prassi del governo Monti, in cui la media mensile è stata di 2,37 decreti-legge) e 2,5 in questi primi dieci mesi di legislatura. Mettendo in relazione i decreti-legge adottati e quelli convertiti, ne risulta un tasso di conversione in deciso aumento: se nella XV legislatura sono stati rifiutati 13 decreti sui 45 adottati, nella XVI solamente 17 sui 123 totali hanno avuto la medesima sorte e solo due dei decreti finora adottati nella XVII legislatura sono decaduti (peraltro il contenuto di essi è stato in larga parte recuperato in decreti-legge successivi)²¹.

Per misurare il peso specifico della decretazione d'urgenza conviene tuttavia esaminarne i dati quantitativi non in valore assoluto, bensì in rapporto al complesso della produzione normativa²². Il primo passo è dunque quello di mettere in relazione il numero delle leggi di conversione con il volume delle leggi approvate dal Parlamento.

Tabella 1: Produzione legislativa delle ultime 3 legislature²³

	XV	XVI	XVII al 15.01.14
Leggi costituzionali (% sul totale)	1 (0,89%)	1 (0,26%)	-
media mensile	0,04	0,02	
Leggi di conversione di d.l. (% sul totale)	32 (28,57%)	106 (27,32%)	16 (51,61%)
media mensile	1,42	1,83	1,60
Leggi di bilancio ²⁴ (% sul totale)	8 (7,14%)	20 (5,15%)	4 (12,90 %)
media mensile	0,35	0,34	0,40
Leggi di ratifica (% sul totale)	41 (36,61%)	144 (37,11%)	7 (22,59%)

20 In base alle considerazioni svolte da Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2008 sulla legislazione*, p. 346 (reperibile in www.camera.it) il numero particolarmente basso di decreti-legge nella XV legislatura sarebbe da ricollegare all'atipico conformarsi dei rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione presso il Senato della Repubblica, che avrebbero reso problematico l'esito del procedimento legislativo e «indotto il Governo a massimizzare l'uso degli strumenti normativi la cui adozione è soggetta ad una semplice autorizzazione parlamentare, come decreti legislativi e regolamenti di delegificazione, a fronte di un ridotto numero di leggi e di un limitato ricorso alla decretazione d'urgenza».

21 Si tratta in particolare del decreto-legge n. 72 del 24 giugno 2013, recante «Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale», il cui contenuto è confluito nel decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013 (c.d. decreto fare), convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e del d.l. n. 126 del 2013, c.d. "salva Roma", che prevedeva agevolazioni che sono state recuperate dal d.l. n. 151 del 2013. È tutt'altro che infrequente, infatti, che il Governo recuperi i contenuti dei decreti-legge decaduti facendoli confluire in altri atti (in tal senso cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012*, cit., p. 414).

22 Ci si ispira al *modus operandi* dalla gran parte delle già citate ricerche sul campo dei decreti-legge.

23 Per i dati relativi alla XV legislatura si è attinto a Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XV Legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2008*, n. 6, p. 4, in www.camera.it; per la XVI sono stati aggiornati a fine legislatura i dati elaborati da Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 gennaio 2013*. I dati disponibili per la XVII legislatura e aggiornati al 15 gennaio 2014 sono stati inseriti nel quadro anche se non completamente comparabili con quelli di legislature compiute: per una loro maggiore valorizzazione si rinvia comunque alla Tab. 4.

24 Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie (poi di stabilità), di bilancio, di assestamento e rendiconto.

media mensile	1,82	2,48	0,70
Leggi comunitarie (% sul totale)	2 (1,79%)	3 (0,77%)	2 (12,5%)
media mensile	0,09	0,05	0,20
Altre leggi ordinarie (% sul totale)	27 (24,11%)	109 (28,09%)	2 (6,45%)
media mensile	1,20	1,88	0,20
Totale leggi approvate	112	388	31

I dati relativi alle due legislature compiute dimostrano che le leggi di conversione rappresentano quasi il 30% del totale delle leggi approvate; consistenza superiore, di circa 10 punti percentuali, hanno le leggi di ratifica dei trattati internazionali sottoscritti dall'esecutivo. Va considerato però che quest'ultima tipologia di leggi è dotata di bassissima “carica politica”, poiché con esse il Parlamento, in genere con ridottissima partecipazione, si limita alla copertura dell'impegno internazionalmente assunto dal Governo senza margine discrezionale nel merito. La consistenza della decretazione quale veicolo di decisione politica può allora emergere più efficacemente se si usa come base di riferimento il numero delle leggi più propriamente “parlamentari”²⁵, scorporando le leggi di ratifica dalla base di calcolo: appare così che quelle di conversione rappresentano circa il 45% della legislazione. La risultanza è ancor più significativa se posta in relazione con il corrispondente dato della XIII legislatura, pari al 28,1%. Inoltre, della categoria di leggi che residuano, possono classificarsi come “tipicamente” parlamentari solo quelle “altre” rispetto alle leggi di bilancio e collegate alla manovra, in cui il Governo svolge comunque un ruolo molto rilevante, e rispetto alle leggi comunitarie, foriere di molte delle deleghe che il Parlamento approva; rimangono in larga parte leggi micro-settoriali e solo poche leggi di un certa rilevanza politico-normativa²⁶.

Se i valori relativi al numero di decreti-legge adottati e convertiti e all'incidenza delle leggi di conversione sul totale delle leggi non si discostano troppo tra la XV e la XVI legislatura, si possono invece individuare alcuni elementi di scostamento per quanto riguarda l'altro parametro utilizzato per misurare la dimensione delle leggi: il numero di articoli, commi e caratteri a stampa.

25 Si segue la metodologia prescelta anche da G. Di Cosimo, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 1, reperibile in www.osservatoriosullefonti.it.

26 Tra queste possono ricordarsi le leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta quali quelle antimafia (l. n. 132 del 2008 e l. n. 87 del 2013), la legge in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009, le leggi di riforma della contabilità pubblica (l. n. 196 del 2009 e l. n. 39 del 2011), la riforma del sistema universitario (con l. n. 240 del 2010) e la riforma del mercato del lavoro con legge n. 92 del 2012. Sull'incidenza della legge cosiddetta “parlamentare” sul complesso della produzione legislativa, si veda più ampiamente R. Zaccaria, *L'uso delle fonti normative tra Governo e Parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)*, in *Giur. Cost.*, 2010, n. 5, e il relativo aggiornamento Id. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.

Tabella 2. *Decreti-legge emanati: numero e dimensioni*²⁷

	XV	XVI	di cui dal governo Monti (% sul totale)	XVII al 15.01.2014
N. complessivo dei d.l. emanati	45	123	38 (30,89%)	25
media mensile	1,75	2,12	2,37	2,5
Articoli	422	1.382	594 (42,98%)	259
media per decreto	9,38	11,24	15,63	10,36
Commi	1.353	6.826	2.957 (43,32%)	1091
media per decreto	30,07	55,50	77,82	43,64
Caratteri	801.000	4.928.000	2.238.000 (45,41%)	1.164.000
media per decreto	17.000	40.000	59.000	47.000

Dalla lettura in chiave diacronica di questi dati si riscontra un sensibile aumento delle dimensioni dei decreti-legge: la media di caratteri a stampa, che nei 45 decreti-legge della XV legislatura era di circa 17 mila, diventa 40 mila con i 123 decreti della XVI legislatura (come emerge dai dati, è in particolare nel corso del governo Monti che si acuisce la tendenza all'adozione di decreti mastodontici) e arriva a 47 mila con i primi 25 decreti-legge della legislatura in corso. Non bisogna dimenticare che gran parte dell'incremento dimensionale riscontrato tra la XV e la XVI legislatura è da attribuire al peso specifico di alcuni decreti di dimensioni particolarmente rilevanti (*in primis* il d.l. n. 112 del 2008²⁸, ma anche alcuni provvedimenti del governo Monti, durante il quale sono stati emanati ben cinque decreti appartenenti alla fascia dimensionale più alta). Può essere

²⁷ I dati elaborati in Comitato per la legislazione, *Tendenze e problemi*, cit., p. 15, sono stati integralmente riportati per quanto riguarda la XV legislatura, mentre sono stati aggiornati quelli della XVI. L'analisi dell'attuale legislatura è stata avviata *ex novo*, e successivamente integrata con l'ausilio dell'aggiornamento al 15 gennaio 2014 degli *Appunti del Comitato per la legislazione*. Nell'elaborazione dei dati è opportuno isolare i decreti-legge cosiddetti trascinati: con questa espressione si intendono i decreti-legge adottati in una legislatura ma il cui procedimento di conversione si è svolto nella successiva. La ragione risiede nel fatto che questi decreti sono riconducibili al programma di governo di una legislatura diversa da quella nella quale sono stati convertiti. Nel conteggio della Tab. 3 tali decreti sono stati imputati alla legislatura in cui sono stati convertiti: si tratta in particolare di 2 decreti-legge a cavallo tra la XIV e la XV (nn. 135 e 136 del 2006, conteggiati nella seconda, così come il n. 173 del 2006, adottato nella XV dal Governo dimissionario) e di 5 decreti-legge tra la XV e la XVI (nn. 49, 59, 60, 61 e 80 del 2008); analogamente, sono stati imputati all'attuale legislatura i decreti-legge adottati dal governo Monti dimissionario ma ancora in carica nelle more della formazione del nuovo Governo (sono il decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, e il decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43). Da ultimo si segnala che nel conteggio dell'articolato e dei caratteri non sono stati considerati gli allegati, talvolta molto consistenti, presenti in alcuni dei decreti (ad esempio i decreti nn. 35 e 54 del 2013 contengono rispettivamente 3 e 7 allegati, e uno il c.d. decreto del fare n. 69 del 2013).

²⁸ Il d.l. n. 112 del 2008 contava all'origine 85 articoli e 490 commi, poi saliti rispettivamente a 96 e 702 in sede di conversione. Si consideri inoltre che, in termini puramente quantitativi commisurati allo spazio occupato nella Gazzetta ufficiale, la legge n. 133 del 2008, di conversione del d.l. 112 del 2008, da sola occupava 147 colonne e corrispondeva al 40% delle decisioni legislative assunte nel corso della legislatura (dati elaborati da Camera dei Deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 novembre 2008*, n. 2, p. 19).

interessante allora isolare i dati relativi ai decreti più “pesanti” di ognuna delle tre legislature: nella XV il decreto che nel testo originario aveva la dimensione maggiore era il n. 262 del 2006, con circa 135.000 caratteri, nella XVI il d.l. n. 112 del 2008, con circa 278.000, e nell'ultima il d.l. n. 69 del 2013, c.d. decreto fare, con circa 218.000 battute. L'aumento dimensionale può dirsi dunque reale e tendenzialmente confermato.

Una lievitazione altrettanto consistente si riscontra anche nei testi dei decreti-legge coordinati con le modifiche apportate durante l'*iter* di conversione (Tab. 3)²⁹. Sotto quest'ultimo profilo si registra un notevole tasso di incremento quantitativo dei testi dei decreti-legge nel procedimento di conversione, che supera stabilmente il 50% del testo originario³⁰, e la tendenza trova conferma nella legislatura in corso.

Tabella 3. *Decreti-legge convertiti: numero e dimensioni dei testi coordinati*

	XV	XVI	di cui dal governo Monti (% sul totale)	XVII al 15.01.2014
N. complessivo dei d.l. convertiti	32	106	32	16 ³¹
% sul totale dei d.l. presentati	71,11%	86,18%	84,21%	88,9% ³²
Articoli	409	1.724	732 (42,50%)	359
media per legge	12,78	16,26	22,87	22,44
Commi	1.755	9.445	3.852 (40,78%)	1.647
media per legge	54,84	89,10	120,37	102,94
Caratteri	1.128.000	7.370.000	3.168.000 (42,99%)	1.350.000
media per legge	35.000	69.500	99.000	84.000

Per rendere comparabili, quindi empiricamente significativi, i dati relativi all'attività legislativa dei primi mesi della XVII legislatura, si è reso opportuno separarne il trattamento. Ogni legislatura è infatti fisiologicamente contrassegnata, al suo avvio, dal ruolo giocato dalla decretazione d'urgenza, nonché dalla conversione in legge di decreti-legge emanati dal precedente Governo. La costituzione degli organi impegna il Parlamento per un periodo relativamente lungo, soprattutto se, come nel caso della XV e della XVII legislatura, uno dei primi adempimenti cui sono state chiamate le Camere è stata l'elezione del Presidente della Repubblica. Sul dato quantitativo incide pertanto la circostanza che nelle more della formazione del Governo e della costituzione delle Commissioni parlamentari, la produzione normativa si limita essenzialmente alla decretazione d'urgenza,

29 Anche in questo caso per l'elaborazione dei dati si è proceduto secondo le modalità spiegate in nota n. 27.

30 Fonte: B. Cimino, S. Morettini, G. Piccirilli, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 64.

31 Si ricorda che il d.l. n. 72 del 2013 è scaduto ma i suoi effetti sono stati fatti salvi nella legge n. 98 del 2013, di conversione con modificazioni del decreto c.d. “fare”, pertanto quest'ultima legge è di fatto comprensiva del contenuto del decreto scaduto.

32 Nel totale dei decreti come base del calcolo percentuale non sono stati conteggiati i decreti che al 15 gennaio 2014 risultano in esame alle Camere (decreti nn. 133, 136, 145, 146, 149, 150 e 151 del 2013).

che costituisce l'unico strumento normativo a disposizione³³. Pertanto questi dati sono stati scorporati ed elaborati in comparazione con quelli relativi al corrispondente periodo delle legislature precedenti³⁴.

Tabella 4: *Produzione normativa nei primi 10 mesi (circa) delle ultime 3 legislature*³⁵

	XV dal 28.04.2006 al 15.03.2007	XVI dal 29.04.2008 al 15.03.2009	XVII dal 15.03.2013 al 15.01.2014
Leggi	30	58	31
media mensile	2,83	5,49	3,1
di cui di conversione (% sul tot)	16 (53,33%)	30 (51,72%)	16 (51,61%)
media mensile	1,51	2,84	1,60
Decreti legislativi	39	22	13
media mensile	3,68	2,08	1,3
Decreti-legge	22	34	24
media mensile	2,08	3,22	2,4

Dallo spaccato sui primi 10 mesi circa delle legislature considerate, emerge anzitutto un dato comune: le leggi di conversione rappresentano più del 50% di quelle approvate. Inoltre trovano conferma le tendenze rilevate già per le legislature compiute: come per la XV legislatura, che aveva visto complessivamente un ricorso alla decretazione d'urgenza sensibilmente inferiore rispetto al passato (si è detto che nelle due legislature precedenti superava stabilmente i 3 decreti mensili).

Sulla base di una lettura complessiva dei dati si può affermare che la quantità della normazione mediante decreti-legge e leggi di conversione è maggiore di quanto possa risultare da un conteggio del numero assoluto di decreti adottati. Questo dato è certamente da connettere all'approvazione sempre più ricorrente di decreti-legge di notevoli

33 Nella XV legislatura, iniziata il 28 aprile 2006, il Governo ha ricevuto la fiducia del Senato il 19 maggio e della Camera il 23; ancora più rapide, per la nitidezza del risultato elettorale, le fasi iniziali della XVI legislatura: la prima seduta delle Camere si è tenuta il 29 aprile 2008, il governo Berlusconi è entrato in carica l'8 maggio e ha ottenuto la fiducia il 14 e il 15 maggio; diversamente la XVII legislatura, iniziata il 15 marzo 2013, ha dovuto attendere la fine del mese di aprile per vedere entrare nel pieno delle sue funzioni il governo Letta.

34 Per i dati relativi alle legislature XV e XVI si è attinto rispettivamente a Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XV Legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2007*, n. 2, e id., *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2009*, n. 3. I dati relativi alla XVII sono stati oggetto di costante monitoraggio fino alla data del 15 gennaio 2014. Sono stati inclusi i decreti per i quali al 15 gennaio 2014 è in corso l'esame parlamentare: decreti nn. 133, 136, 145, 146, 149, 150 e 151 del 2013.

35 La produzione normativa di rango primario considerata comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge. Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere i due decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi sul finire della XIV legislatura e i cinque decreti-legge emanati dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura successiva. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

dimensioni e alla prassi di aggiungere consistenti contenuti normativi nel procedimento di conversione. La produzione mediante decreto-legge nelle legislature prescelte segue finora tendenze abbastanza simmetriche e in lineare progressione, che conducono la ricerca sul versante materiale.

2.2. Ambiti d'intervento: filiere tematiche

Una volta ricostruita la fisionomia del decreto-legge si può desumere un altro elemento di valutazione dalla ricognizione della casistica. Si procederà pertanto ad una classificazione dei decreti-legge in base ai principali campi materiali di intervento, non solo per comodità espositiva ma anche, come si vedrà, per esigenze sistematiche. Nonostante si tratti spesso di interventi di regolazione trasversale, buona parte dei provvedimenti possono essere ascritti in via principale ad un numero limitato di filiere tematiche. Queste sono state individuate, anche sulla base delle classificazioni già in precedenza operate dalla dottrina³⁶, nella gestione di emergenze ambientali e calamità naturali, nell'autorizzazione e proroga di missioni internazionali, nell'adeguamento agli obblighi derivanti dall'Unione europea, nella semplificazione normativa e proroga di termini³⁷, nella politica economico-finanziaria e nello sviluppo di politiche settoriali.

A ben vedere alcuni di questi settori di intervento possono dirsi “tipici”, in due diverse accezioni. È bene chiarire che queste considerazioni vogliono essere descrittive (o meglio, analitiche) di un fenomeno, non invece prescrittive di un dover essere: non si intende pertanto sostenere l'esistenza di un ambito di competenza assegnato al decreto-legge diverso da quella «competenza per materia» rinvenibile proprio nei casi straordinari di necessità ed urgenza³⁸ o, in altri termini, nella sua funzione storica di «provvedere all'imprevedibile»³⁹, nei limiti posti dallo stesso art. 77 Cost. e desumibili in via sistematica

36 A partire da V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 227, che propone 7 categorie («finanze», «calamità naturali», «pubblici uffici e pubblici servizi», «economia», «proroga di disposizioni vigenti», «attuazione dell'ordinamento comunitario», «varie e diverse»), fino al più recente sforzo ordinatorio di B. Cimino, S. Morettini e G. Piccirilli, in L. Duilio (a cura di), *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 79 ss.

37 Come già si leggeva in V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 227, che pure si soffermava lungamente sulla rilevanza della distinzione tra materia disciplinata e modalità di disciplina (o contenuto) ai fini della teoria generale sui limiti alla decretazione d'urgenza (*ivi* p. 103 ss.) «a rigore la proroga non è una materia, essendo piuttosto un modo di regolazione di materia»; tuttavia si ritiene che il ricorrere di decreti-legge di questo tipo vada a comporre una vera e propria filiera tematica, seppur multisettoriale. Il medesimo discorso vale per i decreti di semplificazione normativa, accomunati dalla tipologia di intervento e non dalle materie, assolutamente eterogenee, toccate dall'intervento stesso.

38 In questi termini si esprime C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1982, p. 320; analogamente, F. Modugno, *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, 1988, p. 10 ss.

39 A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 360. Parla di funzione «storicamente originaria ed essenziale della decretazione d'urgenza, che è di assicurare la sopravvivenza dello Stato e dell'ordinamento, facendo fronte a situazioni imprevedibili che la mettano in pericolo», V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 83.

dal resto della Carta costituzionale⁴⁰. Fermo restando perciò che la straordinarietà dei casi non rende possibile determinare aprioristicamente quando ricorra la necessità ed urgenza di provvedere con decreto-legge⁴¹, vi sono al contempo delle situazioni per le quali tale strumento è stato classicamente pensato come fonte tipica: è questa una prima accezione di tipicità; in un altro senso, invece, vi sono ambiti nei quali progressivamente ed in via di fatto il decreto-legge è *divenuto* la fonte tipica⁴².

a) Calamità naturali ed emergenze ambientali

Tra gli ambiti “congeniti” senza dubbio si possono far rientrare le calamità naturali e le emergenze ambientali, in quanto il controverso requisito costituzionale della straordinarietà allude quantomeno a situazioni di questo tipo⁴³. Nelle legislature indagate si registrano interventi in favore delle popolazioni colpite da eventi sismici, che hanno interessato l'Abruzzo nel mese di aprile 2009 (d.l. n. 39 del 2009, seguito dal d.l. n. 195 per la fase post-emergenziale) e il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, nel maggio 2012 (d.l. n. 4 del 2012), con provvedimenti che introducono disposizioni ordinamentali, finanziarie e di sostegno economico di particolare rilevanza⁴⁴. Tra gli interventi di gestione delle emergenze

40 I limiti che individuano funzioni vietate al decreto-legge sono senza dubbio quelli collegati alla separazione dei poteri e in particolare al necessario dualismo di Governo e Parlamento. In questo senso la prevalente dottrina, tra cui cfr. C. Esposito, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, 1962, p. 842; G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, 1988, p. 9 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, Cedam, 1993, p. 101; R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 186; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, p. 206 ss.

41 Sull'impossibilità di definire *a priori* l'ambito materiale del decreto-legge si vedano, *inter alia*, L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1958, p. 557; C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 832 (per il quale «non vi è interesse dello Stato, cui il Governo ritenga opportuno sia data soddisfazione, e che per ragioni contingenti e straordinarie non possa essere soddisfatto nelle vie della ordinaria legislazione, che non possa dare luogo ai provvedimenti disciplinati dall'art. 77»); V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 166; P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 133; A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 178 ss. Si ricorda che anche l'Assemblea Costituente ritenne non fosse possibile fare una casistica, non potendosi prevedere e catalogare tutti i casi di urgenza e di necessità che «si manifestano nelle forme più svariate secondo l'evolversi delle situazioni e l'imporsi dei fenomeni politici e sociali» (così l'on. Bozzi, *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947, p. 1302). Lo stesso Mortati, che aveva in un primo momento proposto di elencare positivamente i casi di adozione del decreto-legge, si decise a ritirare il suo emendamento (cfr. *Atti Ass. Cost.*, 17 ottobre 1947, p. 1303).

42 Suggestisce questo secondo significato di tipicità materiale del decreto-legge, A. Simoncini, *Le funzioni*, cit., p. 358 ss.; prima ancora, registra lo sdoppiamento del decreto-legge in due figure, una normale e una ordinaria, A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 310 ss., ricordando a sua volta come Lavagna, tra i primi studiosi della trasformazione in questi termini della natura del decreto-legge, aveva visto consolidarsi accanto al decreto-legge «normale» conforme al modello costituzionale, un «secondo tipo» di decreto come «atto di mera anticipazione legislativa, destinato ad introdurre una disciplina immediata» (C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 648). Il fatto che vi siano ambiti considerati “tipici” del decreto-legge è stato confermato anche in sede di dibattito sulle riforme istituzionali: vedi A. Simoncini, *Gli atti aventi forza di legge*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, p. 239, e A. Celotto, *Decreto-legge*, cit., p. 3.

43 In questo senso, V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 228; L. Paladin, *Atti legislativi*, cit., p. 12.

44 In realtà sono state fatte notazioni critiche anche per interventi di questo tipo, posto che di fronte agli

ambientali rientra anche la «catena» di decreti-legge relativi all'emergenza rifiuti nella regione Campania⁴⁵: in seguito ai decreti n. 263 del 2006 e n. 61 del 2007, per la gestione delle nuove criticità emerse durante la XVI legislatura si sono accavallati e sovrapposti i decreti-legge nn. 90, 107 e 172 del 2008; dopo che il decreto n. 195 del 2009 aveva, tra l'altro, dichiarato la cessazione dello stato di emergenza, sono intervenuti i decreti-legge n. 196 del 2010, n. 94 del 2011 e da ultimo il n. 1 del 2013 (che ha anche prorogato i termini della gestione straordinaria riguardante il naufragio della nave Costa-Concordia). La particolarità del governo dell'emergenza rifiuti mediante decreto-legge sta nel fatto che si tratta di una problematica ormai risalente (e non imprevedibile) che è stata complessivamente gestita attraverso interventi periodici di molteplici atti, i quali hanno determinato un *continuum* normativo stabilizzatosi con le leggi di conversione.

b) Missioni internazionali

Il decreto-legge si conferma nell'altra sua sfera tradizionale costituita dall'autorizzazione e proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali: si contano infatti 4 decreti nella XV legislatura, 12 nella XVI ed uno nella XVII. In genere contengono disposizioni di proroga dei termini delle precedenti autorizzazioni e disposizioni che fissano il trattamento economico del personale e la copertura finanziaria dell'intervento. La tendenza a partire dalla XV legislatura, in luogo del succedersi di decreti aventi ad oggetto singole missioni, è l'autorizzazione in blocco della prosecuzione e del rifinanziamento di tutte le missioni in corso, con decreti di proroga *omnibus* a cadenze annuali: procedono così la quasi totalità dei decreti in questo ambito⁴⁶. Si tratta di provvedimenti trasversalmente condivisi che non comportano quindi *iter* gravosi e non generano testi corposi.

c) Adeguamento ai vincoli europei

Non sono pochi gli interventi mediante decreto-legge per ottemperare agli obblighi

eventi calamitosi, in genere, interviene in prima battuta la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dello stato di emergenza con l'adozione di ordinanze di protezione civile: a quel punto non vi sarebbero ostacoli alla scelta della fonte legislativa ordinaria, in luogo del decreto legge. Evidenzia questa anomalia, già per la XIII legislatura, A. Simoncini, *Le funzioni*, cit., p. 364 e ss.

45 Il fenomeno delle «catene» di decreti-legge è stato segnalato in dottrina come tecnica normativa anomala tipica della XVI legislatura: si ha quando più decreti intervengono nello stesso ambito materiale disciplinato da un precedente decreto già convertito, o nelle more della conversione dei primi decreti della catena. Cfr. R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, 2009, in www.forumcostituzionale.it.

46 In particolare, per la XV legislatura i decreti n. 224 del 2006, n. 4 del 2007 e n. 8 del 2008; per la XVI i decreti nn. 150 e 209 del 2008, nn. 78 e 152 del 2009, nn. 1, 102 e 228 del 2010, nn. 107 e 215 del 2011, e n. 227 del 2012; infine il d.l. n. 114 del 2013 nell'attuale legislatura.

derivanti dall'Unione europea⁴⁷. Si tratta di provvedimenti dalla struttura varia, alcuni settoriali, altri *omnibus*, ma in generale a basso contenuto politico, nel senso che sono atti la cui adozione è percepita come necessaria; per questo sono spesso approvati senza ricorso alla fiducia⁴⁸. I testi tuttavia subiscono progressive integrazioni, per la frequente necessità di aggiungere nuovi obblighi di adeguamento.

Nella vigenza della disciplina prevista dalla legge La Pergola del 1989 (modificata dalla legge n. 11 del 2005), le modalità e i tempi per la trasposizione delle direttive venivano regolati a cadenza annuale dalla legge c.d. comunitaria e talvolta si presentava l'esigenza di affiancare ad essa provvedimenti d'urgenza: da una parte, per l'imprevedibilità di alcuni obblighi di adeguamento, come i procedimenti di infrazione o i correttivi immediatamente necessari per evitare l'aggravarsi della responsabilità statale in seguito ad una sentenza di condanna della Corte di giustizia; dall'altra, poteva darsi la necessità di un decreto-legge in caso di ritardi od omissioni collegate all'adozione della legge comunitaria. Sugli strumenti di adeguamento agli obblighi europei è intervenuta la legge 24 dicembre 2012, n. 234⁴⁹, che, conformando l'ordinamento nazionale alle modifiche sopravvenute con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha riscritto la fase discendente di attuazione del diritto dell'Ue⁵⁰. Questa novella mira a ridurre i lunghi tempi di approvazione in Parlamento della legge comunitaria annuale, che preludevano a numerose procedure di infrazione, e a razionalizzare l'attuazione del diritto dell'Unione europea valorizzando la

47 Nella XV legislatura sono i decreti nn. 251 e 297 del 2006, nn. 10 e 73 del 2007 e il n. 59 del 2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della legislatura e “trascinato” nella successiva, e nella XVI legislatura i decreti n. 149 del 2008, n. 135 del 2009, n. 89 del 2011 e n. 216 del 2012. Nell'attuale legislatura è stato adottato il decreto n. 63 del 2013, sulla certificazione energetica degli edifici ed incentivi: il preambolo del provvedimento indica tra i propri presupposti giustificativi «la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni finalizzate a recepire la direttiva 2010/31/UE e ad evitare il prossimo aggravamento della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia [...], avviata dalla Commissione europea», nonché a «porre definitivamente rimedio anche alla procedura d'infrazione n. 2006/2378, in materia di attestato di certificazione energetica e di informazione al pubblico al momento di trasferimenti e locazioni, aperta da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia» per il non completo e conforme recepimento della normativa europea.

48 La questione di fiducia è stata posta una sola volta in relazione al d.l. n. 135 del 2009, sulla discussa privatizzazione dei servizi idrici.

49 Per un commento alla legge si veda, G. Piccirilli, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, p. 417; in www.camera.it, sez. Temi dell'attività parlamentare, è ricostruita la normativa attualmente in vigore.

50 In luogo della sola legge comunitaria annuale, il Governo dovrà presentare, entro il 28 febbraio di ogni anno, la legge di delegazione europea: un disegno di legge che conterrà esclusivamente le deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive e di altri atti dell'Unione europea da recepire nell'ordinamento nazionale. Viene altresì prevista la possibilità di un secondo disegno di legge di delegazione europea da adottare entro il 31 luglio di ogni anno, nel caso in cui il Governo ritenga siano emerse nuove esigenze di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, nonché la possibilità per il Governo di adottare appositi disegni di legge per l'attuazione di singoli atti normativi dell'Ue in casi di particolare importanza politica, economica e sociale. Il secondo atto sostitutivo della legge comunitaria è la legge europea, che potrà essere presentata per dare attuazione agli atti europei e ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione.

forza motrice del Governo. Potrebbero pertanto diminuire i casi in cui sarà necessario ricorrere a provvedimenti d'urgenza, ma per saggiare l'efficacia della riforma bisognerà attendere la prassi applicativa⁵¹.

d) Semplificazione normativa

La XVI legislatura ha fatto registrare una rilevante quanto problematica novità, con tre decreti-legge di semplificazione. La semplificazione normativa è stata disciplinata con la legge delega n. 246 del 2005, che prevedeva l'adozione di decreti legislativi di ricognizione delle disposizioni legislative statali, pubblicate prima del 1 gennaio 1970, da mantenere in vigore, e l'abrogazione, alla scadenza della delega, di tutte le disposizioni ricadenti in quell'arco temporale non “salvate” dalla cosiddetta “ghigliottina”⁵². Nel frattempo l'attuazione della delega è stata in qualche modo anticipata da interventi di “sfoltimento” della legislazione mediante decretazione d'urgenza: si tratta del decreto-legge *omnibus* 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che all'art. 24, comma 1, ha abrogato più di 3 mila atti elencati nell'allegato A, e del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (“concatenato” al precedente e convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9), esclusivamente finalizzato all'abrogazione generalizzata di più di 27.000 provvedimenti antecedenti il 1948 (divenuti più di 28.000 in sede di conversione). Lo strumento del decreto-legge è stato individuato dal Governo come il più adeguato ed efficace per sollecitare le amministrazioni competenti a segnalare gli atti da salvaguardare dall'imminente effetto abrogativo⁵³.

Il meccanismo abrogativo ha posto una serie di problemi di coordinamento e di qualità della legislazione, come testimoniano anche i *Dossier* in materia del Senato della

51 Vi è in realtà un primo caso di normazione ai sensi della legge n. 234 del 2012, ed è il già citato decreto-legge n. 63 del 2012: tuttavia si tratta di un provvedimento che interviene ancora nelle more dell'approvazione della prima Legge europea e di delegazione europea 2013 (ora rispettivamente leggi n. 97 e n. 96 del 6 agosto 2013).

52 La gran parte delle abrogazioni di interi provvedimenti è stata disposta dal decreto legislativo n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare) e soprattutto dal decreto legislativo n. 212 del 2010.

53 La formula adottata dai due decreti è la medesima: abrogazione a partire dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto di tutte le disposizioni individuate nei rispettivi allegati, i quali riguardano un ambito più vasto rispetto alla delega sia dal punto di vista temporale (non soltanto atti normativi antecedenti al 1970, ma anche successivi, fino al 1997), sia dal punto di vista materiale (includendo tra le abrogazioni anche disposizioni escluse dall'applicazione della delega). Per una più ampia analisi si veda R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il contributo del parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. Cost.* 2009, 5, p. 4085 ss.

Repubblica⁵⁴, in parte ridimensionati dalle correzioni apportate in sede di conversione⁵⁵. Oltre ai profili problematici legati al meccanismo in sé del «taglia-leggi», si aggiungono quelli connessi all'utilizzo per tale scopo della decretazione d'urgenza, che estromette ancor più le Camere dall'operazione di semplificazione della legislazione vigente e, con la tecnica della catena di decreti, pone potenziali problemi di certezza del diritto⁵⁶. Nella medesima direzione si è mosso il più recente intervento di semplificazione normativa, realizzato dal decreto-legge n. 5 del 2012 (convertito dalla legge n. 35 del 2012) che, all'art. 62, ha disposto l'abrogazione di quasi 300 provvedimenti. Si segnala infine che il Comitato per la legislazione, in aggiunta a questi casi, ha riscontrato nella XVI legislatura talune ipotesi di formule abrogative «innominate», che dispongono la soppressione di tutte le norme incompatibili con quelle contenute nei decreti-legge in questione⁵⁷.

e) Proroga di termini

Si conferma il ricorso ai decreti-legge cosiddetti “milleproroghe”, contenenti disposizioni relative ad una molteplicità di settori materiali e accomunate dal fatto di prevedere proroghe a termine aperto o differimenti a termine scaduto, di termini fissati altrove. Il fenomeno era già diffuso e studiato negli anni della reiterazione⁵⁸ e insieme ad essa subì una battuta d'arresto, per poi vedere di nuovo un sensibile incremento nel corso della XIV legislatura⁵⁹. Tale ripresa, da una parte, ha rappresentato un relativo fallimento

54 Sul d.l. n. 112 del 2008, cfr. Servizio per la qualità degli atti normativi – Senato, *Tagliar leggi con decreto-legge*, XVI legislatura, in *senato.it*, giugno 2008, e ID., *La semplificazione nella legge n. 133 del 2008*, ottobre 2008. Sul decreto-legge n. 200 del 2008, cfr. ID., *Ancora un decreto-legge per abrogare leggi*, dicembre 2008.

55 Che hanno riguardato il prolungamento a 180 giorni del termine per il prodursi dell'effetto abrogativo, la previsione di una clausola di coordinamento con la delega in corso, l'affidamento al Governo della ricognizione delle disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate e la revisione degli elenchi delle disposizioni da abrogare.

56 Sul punto cfr. *inter alia*, N. Lupo, *Dalla delega ai decreti-legge “taglia-leggi”: continuità o rottura?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, p. 701 ss.; ID., *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della l. n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. Parl.* 2006, p. 274 ss.; R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il contributo del parlamento*, p. 4085; N. Lupo, R. Zaccaria (a cura di), *La delega taglia-leggi: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1 aprile 2008*, Roma, Aracne, 2008.

57 Così ad esempio l'art. 17, co. 2, del d.l. n. 138 del 2011, che oltre a recare un'abrogazione espressa, prevede che sia «altresì abrogata, o coerentemente modificata, ogni altra norma incompatibile con le disposizioni di cui al [medesimo] articolo». Cfr. *amplius*, Osservatorio sulla legislazione, 2012, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 settembre 2012*, n. 13, p. 21, in www.camera.it, Sez. Osservatorio sulla legislazione-Altri documenti.

58 Cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 247 ss. e A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 447. Il ricorso a serie o catene di decreti di proroga delle discipline o dei rapporti prossimi a scadenza, «giustificati soltanto dall'inerzia o dall'imprevidenza del legislatore» è denunciato già da L. Paladin, *La formazione delle leggi*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-77*, 1979, p. 59.

59 Per la quale si rinvia alla approfondita analisi di N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 173 ss.

del seguito della sentenza n. 360 del 1996, dall'altra, induce lo studioso a considerare che l'esigenza sottesa a quella tipologia di decreti non fosse contingente⁶⁰. L'adozione di decreti milleproroghe si è infatti stabilizzata, secondo la tipica cadenza semestrale in prossimità del 31 giugno e 31 dicembre, anche se nella XVI legislatura alcuni provvedimenti di proroga termini sono stati inglobati in decreti di manovra economica (un "pacchetto milleproroghe" era contenuto nella legge di stabilità per il 2013). I decreti milleproroghe sono stati 3 per la XV legislatura (d.l. nn. 173 e 300 del 2006 e n. 248 del 2007), 8 per la XVI (d.l. nn. 97, 113 e 207 del 2008, nn. 78 e 194 del 2009, n. 225 del 2010, n. 216 del 2011, n. 89 del 2012), e uno nella XVII (d.l. n. 150 del 2013⁶¹). Essi si diversificano sia per il rango della normativa oggetto materiale della proroga (i termini originari non appartengono solo ad atti legislativi, ma anche regolamentari⁶²), sia per le tecniche normative (molto spesso viene introdotta una disposizione autonoma che stabilisce il differimento del termine di cui ad un determinato articolo, in altri casi invece si interviene con una novella sulla norma previgente). Anche l'oggetto delle proroghe è il più vario: oltre alle necessità che volta per volta sono fatte presenti dai vari ministeri, alcune materie, come l'organizzazione amministrativa o la finanza pubblica, sono oggetto di intervento sistematico, spesso con disposizioni a catena che si saldano l'una all'altra in relazione ad un medesimo termine.

La struttura dei decreti milleproroghe presenta caratteristiche tipiche e allo stesso tempo critiche. Il primo dato è la congenita disomogeneità dei contenuti del singolo decreto, comprovata dalla costante assegnazione a tutte, o quasi, le Commissioni di merito in sede consultiva. Questo dato diviene ancor più significativo in sede di conversione, quando i testi subiscono un enorme aumento dimensionale, nell'ordine del doppio o del triplo dei caratteri originari: caso eclatante è l'incremento dei contenuti del decreto-legge n. 225 del 2010, che ha avuto un aumento esponenziale del 328%⁶³. Al regime degli emendamenti si collegano alcune peculiarità del procedimento di conversione,

60 In tal senso cfr. N. Lupo, *Decreto-legge*, cit., p. 179.

61 Vi si può in realtà affiancare il d.l. n. 151 del 2013, ribattezzato milleproroghe *bis*: l'abituale provvedimento di fine anno è infatti stato scorporato in questi due decreti consecutivi.

62 È stato in proposito sottolineato che quando si interviene con la modalità novellistica per prorogare termini contenuti in fonti regolamentari, quello che si produce è un *monstrum*, quale atto di rango secondario su cui sono state innestate alcune parole con forza di legge: cfr in questo senso, A. Celotto, *La «frammentazione dell'atomo» (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 2, p. 473. Va osservato che non si tratta del primo caso di sovrapposizione di fonti di diverso rango: si pensi ad esempio ai testi unici, che contengono sia norme legislative che regolamentari.

63 Fonte: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012*, cit., p. 453, Tabella 2. Fu in occasione dell'esame al Senato di questo d.d.l. di conversione che il presidente Napolitano inviò la lettera del 22 febbraio 2011 (per questi profili relativi ai controlli si rinvia al capitolo terzo).

confermatesi nelle ultime legislature⁶⁴. Pur trattandosi di provvedimenti solitamente condivisi, in quanto percepiti come necessari, rappresentano in realtà uno dei momenti in cui i gruppi di interesse o le amministrazioni pubbliche fanno più sentire le proprie istanze e, tanto più in un sistema politico debole, ciò può rendere necessaria l'apposizione della fiducia⁶⁵.

f) Decreti in materia economico-finanziaria

La politica economico-finanziaria costituisce l'ambito di intervento dei più corposi e rilevanti decreti delle ultime tre legislature. Vi si contano 7 provvedimenti nei due anni della XV legislatura⁶⁶, più di 30 per i 58 mesi e 15 giorni della XVI⁶⁷ e ben 13 per i primi 10 mesi di XVII⁶⁸. La categoria è omogenea solo in senso teleologico, essendo genericamente caratterizzata per il perseguimento dell'obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica e dello sviluppo economico, anche in funzione di contrasto all'attuale situazione di crisi mondiale, talora in accompagnamento delle diverse fasi della manovra finanziaria.

Questa macro-area include una pluralità di provvedimenti in genere multisetoriali e le singole materie incise possono essere le più varie. Il grado di intersettorialità e di complessità degli argomenti oggetto di ciascun provvedimento è desumibile anzitutto dalla eterogeneità dei contenuti rilevata dal Comitato per la legislazione presso la Camera e si riflette poi nel procedimento legislativo di conversione, che investe per conseguenza un numero considerevole di Commissioni⁶⁹. Abbondano i casi di apposizione della questione

64 La diversa disciplina regolamentare delle due Camere sull'ammissibilità degli emendamenti, che vede per il Senato l'ordinario regime di ammissibilità previsto dall'art. 97, co.1, reg. (ai sensi del quale devono essere dichiarati inammissibili solo gli emendamenti estranei all'oggetto della discussione), mentre per la Camera opera uno specifico e più stringente regime di ammissibilità previsto dall'art. 96 bis, co. 7, reg. (per cui sono esclusi gli emendamenti «che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»), si proietta sugli *itinerari* dei disegni di legge di conversione dei milleproroghe: posto che gli emendamenti vengono in genere proposti solamente in prima lettura, tali decreti vengono prevalentemente presentati prima al Senato.

65 Ad esempio doppia fiducia si è avuta per il d.l. n. 207 del 2008. Per l'approccio che collega il ricorso ai decreti milleproroghe alla vicinanza degli interessi coinvolti rispetto ai ministeri e alle istituzioni rappresentative, si veda, ancora, N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa*, cit., p. 208.

66 Si tratta dei d.l. nn. 223, 261 e 262 del 2006, e nn. 7, 23, 81 e 159 del 2007.

67 Sono i decreti-legge nn. 93, 97, 112, 114, 134, 154, 155, 157, 158, 162, 171 e 185 del 2008; nn. 4, 5, 78, 103, 168 del 2009; nn. 2, 40, 67, 78, 125 e 225 del 2010; 70, 98, 138 e 201 del 2011; nn. 1, 5, 52, 83, 87, 95, 174 e 179 del 2012.

68 Al 15 gennaio 2014 si contano i decreti-legge nn. 35, 43, 54, 69, 72 (decaduto ma i cui effetti sono stati fatti salvi dalla l. n. 98/2013), 76, 101, 102, 120, 126 (il decaduto decreto cd. "salva Roma"), 133, 145 e 151 del 2013 (che tra le altre cose recupera le agevolazioni del "salva-Roma")

69 In particolare, è considerato indice di alta complessità l'assegnazione ad un numero di Commissioni superiore alla decina. Per fare alcuni esempi di leggi sulle quali sono state coinvolte tutte le Commissioni, si possono citare quelle che hanno convertito con modificazioni il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (che, come si dirà, ha anticipato in una prospettiva pluriennale la manovra finanziaria per il 2009) e il decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto

di fiducia (anche doppia o tripla) e non sono infrequenti i casi di accorpamento o di concatenazione. Si tratta, molto spesso, di provvedimenti estremamente corposi: è stato riscontrato infatti che i decreti di dimensioni maggiori (cioè quelli il cui testo iniziale è composto di oltre 40.000 caratteri a stampa) sono in prevalenza proprio quelli a contenuto economico⁷⁰. Sono soggetti inoltre a significativa inflazione durante la conversione: il fenomeno di espansione dei testi originari era in atto già nella XV legislatura, con il c.d. Bersani I e i collegati alla finanziaria 2007 e 2008, ma è soprattutto nella XVI legislatura che la prassi si acuisce, in particolare con il decreto-legge n. 112 del 2008, che ha costituito il decreto più esteso approvato nel governo Berlusconi IV, e i decreti cc.dd. salva Italia e cresci Italia del governo Monti, n. 201 del 2011 e n. 1 del 2012; si inserisce nel filone anche uno dei primi interventi del governo Letta, il decreto “fare” n. 69 del 2013.

Seguendo la ripartizione su cui sono stati impostati anche altri lavori⁷¹, si possono enucleare, in questa area, quattro sub-categorie di provvedimenti: quelli di carattere settoriale, quelli di sostegno a famiglie e categorie svantaggiate, i decreti di generale rilancio dell'economia e quelli di sostanziale manovra economica.

Partendo dalla prima e meno complessa tipologia, si ricordano i decreti di sostegno a grandi imprese in settori strategici dell'economia, come la catena di decreti per la gestione della vicenda Alitalia, che si sono sovrapposti in un breve periodo a cavallo di due legislature⁷², o il caso dell'Ilva di Taranto, affrontato prima dai decreti nn. 129 e 207 del 2012, dal d.l. di commissariamento n. 61 del 2013 (che nel preambolo indica come obiettivo quello di garantire la «continuità del funzionamento produttivo di stabilimenti di interesse strategico» quale «priorità di carattere nazionale») e da ultimo dal d.l. n. 136 del 2013. Ulteriori esempi di decreti settoriali sono quelli adottati a sostegno del sistema creditizio⁷³ o di specifici ambiti produttivi in crisi, come la pesca, l'agricoltura o

delle famiglie): entrambe le leggi sono state assegnate, in sede referente, alle Commissioni riunite Bilancio e Finanze, con il parere di tutte le altre Commissioni. Su questi profili procedurali, che però si riflettono sui controlli e sulla qualità della normazione, si tornerà nel capitolo secondo.

70 Cfr. B. Cimino, S. Morettini, G. Piccirilli, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., p. 68. Gli Autori vedono in questo fattore, assieme con altri, un indice sintomatico della difficoltà di gestione del procedimento di conversione del decreto-legge. In questa sede interessa mettere in luce il collegamento tra il livello di articolazione del contenuto e la tematica economico-finanziaria. Nel capitolo secondo se ne valuteranno le ricadute in termini di criticità di livello costituzionale.

71 Ci si riferisce alle già ricordate ricerche, rispettivamente del 2009 e del 2012, a cura di L. Duilio.

72 Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134 del 2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del d.l. n. 80 del 2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione sono confluiti anche i contenuti dell'art. 4 del d.l. n. 93 del 2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura; a pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'art. 1 del decreto-legge n. 97 del 2008 è nuovamente intervenuto in materia. Si veda in proposito R. Bin, *Alitalia: verso il fallimento della legalità*, in *forumcostituzionale.it*, 9 settembre 2008.

73 Ad esempio i decreti-legge nn. 155 e 157 del 2008.

l'agroalimentare⁷⁴.

Intervengono in funzione di stimolo i provvedimenti a sostegno delle famiglie e di particolari categorie svantaggiate: ad esempio il d.l. n. 93 del 2008 recante «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie», o il decreto n. 261 del 2006 e il d.l. n. 158 del 2008 sul disagio abitativo di particolari categorie sociali.

Il terzo gruppo comprende i decreti in funzione essenzialmente anticongiunturale, come i decreti “anti-crisi” succedutisi nella XVI legislatura (n. 185 del 2008, nn. 78 e 103 del 2009) e gli altri provvedimenti che mirano al rilancio dell'economia, come quelli finalizzati alle liberalizzazioni: dapprima i c.d. decreti Bersani (d.l. n. 223 del 2006 e d.l. n. 7 del 2007), poi il decreto n. 138 del 2011 e i primi decreti del Governo Monti (le novità introdotte dal d.l. n. 201 del 2011, che riguardano alcuni aspetti del regime amministrativo di accesso al mercato, la regolamentazione generale del commercio, la regolamentazione di settori quali farmacie e taxi⁷⁵, precedono le ulteriori liberalizzazioni intervenute con il decreto-legge n. 1 del 2012, c.d. *cresci Italia*⁷⁶; queste politiche sono poi state rilanciate dal successivo decreto-legge n. 5 del 2012, c.d. *semplifica Italia*). In funzione di semplificazione amministrativa sono intervenuti il decreto “sviluppo” n. 70 del 2011, che introduce una disciplina di semplificazione dei procedimenti amministrativi nonché misure per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno, «anche al fine di garantire il rispetto degli impegni assunti in sede europea indispensabili, nell'attuale quadro di finanza pubblica, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita»⁷⁷; il decreto-legge n. 69 del 2013, contenente numerose misure di semplificazione miranti a liberare risorse per la crescita, lo sviluppo e la competitività del Paese; il d.l. n. 101 del 2013, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni».

Rientrano poi nella categoria dei decreti di sostanziale manovra economica i provvedimenti espressamente dichiarati come collegati alla manovra finanziaria, in quanto concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica: ad esempio i decreti-legge nn. 262 del 2006 e 159 del 2007 per la XV legislatura, e il decreto-

⁷⁴ Decreti-legge nn. 114 e 171 del 2008, e n. 4 del 2009.

⁷⁵ Per un'analisi di questi contenuti del d.l. “salva Italia” si rinvia a Napolitano G., *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 3, p. 229 ss., per il quale con il d.l. in commento «si assiste a una significata rinascita del modello di regolazione per autorità indipendenti»; nonché a M. De Benedetto, *Le liberalizzazioni e i poteri dell'Agcom*, *ivi*, p. 236 ss., e F. Di Lascio, *Le semplificazioni amministrative e le misure di riduzione degli oneri*, *ivi*, p. 242 ss.

⁷⁶ Anche per la più dettagliata analisi dei decreti-legge “cresci Italia” e “semplifica Italia” si rinvia ai numerosi commenti in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, nn. 6 e 7.

⁷⁷ Dal preambolo al decreto-legge.

legge 8 aprile 2013, n. 35, volto a sbloccare i pagamenti dei debiti scaduti della Pubblica amministrazione per l'attuale legislatura. Il blocco più consistente è costituito dai decreti che realizzano la c.d. manovra d'estate, prassi inaugurata dal decreto-legge n. 112 del 2008, cui hanno fatto seguito i decreti n. 78 del 2009, n. 78 del 2010, nn. 98 e 138 del 2011. Il governo emergenziale della crisi e il rilancio del Paese è stato il filo conduttore dei primi provvedimenti adottati dal Governo Monti: si tratta del decreto "salva Italia", n. 201 del 2011, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», del decreto "cresci Italia", n. 1 del 2012, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», e del decreto "semplifica Italia", n. 5 del 2012, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo». Incidono sulla manovra economica i decreti sulla *spending review*, avviata dal d.l. n. 138 del 2011 e perseguita in modo sistematico dai decreti nn. 52 e 95 del 2012, i decreti finalizzati al contenimento della spesa, specie in materia sanitaria (d.l. n. 23 del 2007 e d.l. n. 154 del 2008), quelli di riparto delle risorse economiche tra le Regioni (ad esempio il d.l. n. 2 del 2010), e i decreti di fiscalità immobiliare nn. 102 e 133 del 2013.

g) Altre politiche settoriali

Attraverso decreti-legge si sviluppano anche alcune politiche a carattere settoriale, ad esempio per introdurre misure per la sicurezza pubblica. Ciò è avvenuto sia in occasione di eventi di messa in pericolo dell'ordine pubblico (come per gli episodi di violenza negli stadi, sanzionati dal d.l. n. 8 del 2007) o scatenanti allarme sociale (si pensi al d.l. n. 11 del 2009 di contrasto alla violenza sessuale, o al più recente d.l. n. 93 del 2013 contro la violenza di genere), sia per l'esigenza di apportare modifiche di tipo strutturale. In quest'ultimo caso i presupposti emergenziali lasciano spazio a scelte politiche di modifica, in genere in senso più duro, della normativa penale: si pensi agli interventi in materia di immigrazione e stato giuridico dello straniero (si ricorda l'introduzione nella XVI legislatura dell'aggravante di clandestinità con il decreto n. 92 del 2008⁷⁸) e di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo (d.l. n. 151 del 2008). Si tratta di interventi connotati politicamente, nella misura in cui con essi vengono spesso attuati punti sensibili del programma politico di maggioranza. In questo senso va la constatazione che decreti di questo tipo si concentrano all'inizio della legislatura e si rarefanno progressivamente: per

⁷⁸ Cui è seguita la previsione mediante legge n. 94 del 2009 del reato di clandestinità. In questo come in altri casi il decreto si è presentato come anticipazione delle disposizioni politicamente più controverse.

esempio, l'ultimo decreto della (più nutrita) filiera della XVI legislatura è il n. 187 del 12 novembre 2010 contenente il c.d. pacchetto sicurezza. In coerenza con la connotazione politica dei suddetti provvedimenti si pone il dato di *drafting* legislativo, poiché i procedimenti di conversione hanno reso talvolta complessi testi di decreti che nascevano tutto sommato omogenei.

Una certa concentrazione di decreti settoriali si è riscontrata particolarmente nella XVI legislatura in materia elettorale⁷⁹ e in materia di istruzione, università e ricerca⁸⁰. Frequenti, anche recentemente, provvedimenti che incidono sull'organizzazione e il funzionamento della giustizia⁸¹, mentre per l'emergenza derivante dal sovraffollamento carcerario sono stati adottati tre decreti c.d. "svuota-carceri", uno dal Governo Monti (d.l. n. 211 del 2011, convertito con voto di fiducia, dalla legge n. 9 del 2012) e due dal governo Letta (d.l. nn. 78 e 146 del 2013).

2.3. Le funzioni del decreto-legge

Una volta esaminati gli aspetti quantitativi e qualitativi della decretazione d'urgenza nel periodo selezionato, si può affrontare il tema dal punto di vista funzionale. Posto che il decreto-legge è stato distratto dalla funzione tipica per cui i Costituenti lo avevano disciplinato, e che era tutt'uno con l'esistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, ci si chiede qual è, se c'è, una funzione tipica del decreto-legge. Anche per questa fase della ricerca saranno utili delle precisazioni di ordine metodologico. Non si sta cercando di creare una dogmatica delle funzioni consentite (o vietate) al decreto-legge⁸²,

79 Per il 2008 si annoverano i decreti nn. 24 (elezioni politiche e amministrative nell'anno 2008) e n. 49 (segretezza del voto nelle consultazioni elettorali). Nella XVI legislatura sono stati adottati i decreti n. 3 (consultazioni elettorali e referendarie nell'anno 2009) e n. 131 del 2009 (consultazioni elettorali nella provincia de L'Aquila), il decreto-legge di interpretazione autentica n. 29 del 2010, c.d. salva liste (per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario), poi decaduto, ma i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 60 del 2010, il decreto n. 37 del 2011 (voto all'estero per le consultazioni referendarie di quell'anno), ed infine per le tornate elettorali amministrative e politiche del 2012 rispettivamente i decreti-legge nn. 15 e 223 del 2012.

80 Decreti-legge n. 210 del 2006 e n. 147 del 2007 per la XV legislatura; per la XVI i decreti nn. 137 e 180 del 2008 e i decreti nn. 134 e 170 del 2009; per la XVII decreto n. 104 del 2013.

81 Decreti-legge n. 36 del 2007 (consigli giudiziari) e n. 3 del 2008 (reggenza di uffici giudiziari) per la XV legislatura. Per la XVI si contano i decreti n. 95 del 2008 (di riordino della magistratura onoraria), n. 143 del 2008 e n. 193 del 2009 (entrambi per la funzionalità del sistema giudiziario), il n. 4 del 2010 (istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia) e il n. 10 del 2010 (modifiche alla disciplina della competenza per materia della Corte d'assise), il n. 212 del 2011 (per l'efficienza della giustizia civile). Nella XVII legislatura, tra le prime misure per l'efficienza del sistema-giustizia, va segnalato il decreto-legge "fare" n. 69 del 2013 che, nell'ambito di interventi per il rilancio dell'economia, ha introdotto una pluralità di misure organizzative e di carattere processuale nel settore della giustizia civile, tra cui il ripristino della mediazione obbligatoria per numerose tipologie di cause.

82 Classicamente è stato sostenuto che i decreti-legge possono avere il contenuto più vario, purché si provi «che il raggiungimento delle finalità che potrebbe proporsi liberamente una legge (e che in fatto si

ma, seguendo un metodo empirico-induttivo, si vuole ricostruire, a partire dalla fenomenologia, il tipo di attività effettivamente esplicata con decreto-legge. Si tratta di un passo ulteriore e diverso rispetto alla classificazione sopra operata sulla base dei settori di intervento dei decreti-legge: lì si sono individuate classi di decreti sulla base dell'oggetto o ambito materiale di intervento, qui si vuole ricostruire il compito cui il decreto-legge assolve, nel senso del tipo di relazione esistente tra il provvedimento adottato e le funzioni della produzione normativa.

Il tema della funzionalizzazione dei poteri straordinari del Governo è stato tradizionalmente oggetto di studio fin dagli anni '70. Si notava come la decretazione d'urgenza andasse acquisendo «nuove prospettive funzionali accanto a quelle tradizionali e ormai ben sperimentate»⁸³: era in primo luogo l'accrescimento dei compiti dello Stato e dell'intervento pubblico nella vita economica e produttiva del Paese ad esigere interventi di un certo peso per la vita della società. La rilevanza politica dei decreti-legge cresceva tanto che «nessun genere di normativa e nessun settore dell'ordinamento giuridico [potevano] ormai considerarsi esorbitanti dalla loro portata»⁸⁴. Successivamente, in relazione agli anni della reiterazione, la dottrina ha parlato di una vera e propria «defunzionalizzazione» della decretazione d'urgenza, la quale, avendo di fatto sostituito la legislazione ordinaria in svariati settori d'intervento, nella prassi aveva «perso una sua funzione specifica [...] andandosi a sovrapporre allo spettro generale delle funzioni e dei contenuti propri della legislazione ordinaria»⁸⁵. La stessa dottrina aveva però riproposto l'interesse di uno studio sulla funzione propria del decreto-legge in relazione al periodo successivo alle distorsioni degli anni Novanta, per il fatto che la stabilizzazione - e non il drastico ridimensionamento - del ricorso alla decretazione faceva pensare «ad una sorta di “domanda strutturale” del sistema di produzione normativa che rimane costante al variare degli anni e dei governi»⁸⁶.

L'analisi condotta sulla prassi delle ultime legislature può allora essere valorizzata in questa direzione: la duplice fenomenologia che si è registrata, dell'esistenza, da una

propone liberamente il Governo) non possa raggiungersi che seguendo la via del provvedimento con forza di legge adottato dal Governo» e nel rispetto dei «limiti assoluti» del decreto-legge connessi alla necessaria alterità tra controllato e controllante (C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 840 ss.).

83 V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 235 ss, spec. p. 240. L'A. precisa che al di là degli eventi emergenziali e calamitosi ai quali il decreto-legge tradizionalmente si collega, esso funge da fonte di regolamentazione ogni qualvolta vi siano esigenze di efficienza e rapidità dell'intervento statale, restando centrale che «la situazione che dà luogo alla emanazione del decreto-legge sia una situazione imprevista ed imprevedibile; e quindi tale da non poter essere tempestivamente affrontata con la legislazione ordinaria del Parlamento» (*ivi*, p. 241).

84 L. Paladin, *La formazione delle leggi*, cit., p. 59.

85 A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 344.

86 A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 345. Si esprime nel senso della «esistenza di cause strutturali del fenomeno» anche G. Silvestri, *Alcuni profili problematici*, cit., p. 421.

parte, di decreti-legge a contenuto tipico e ricorsivo, che vanno dalla proroga di termini agli interventi di semplificazione normativa, dalle missioni internazionali all'adempimento di obblighi europei, e, dall'altra, di aree specifiche in cui la decretazione interviene con sempre maggiore sistematicità, in particolare economia e finanza pubblica, può essere innestata sulla distinzione tra la funzione «tecnica» e la funzione «politica» del decreto-legge⁸⁷.

2.3.1. Tra funzione “tecnica” ...

Nel primo gruppo si possono far rientrare i provvedimenti di c.d. manutenzione normativa, espressione con la quale ci si riferisce alla regolazione di fasi intermedie di discipline esistenti senza che venga prodotta una disciplina nuova di un certo settore⁸⁸. Questa funzione, individuata come prevalente nella XIII e XIV legislatura, si realizza quando il decreto-legge viene utilizzato più che altro per modificare l'estensione temporale originariamente prevista da altre leggi, per disciplinare o rinviare l'entrata in vigore di riforme, per predisporre una disciplina intertemporale a fronte dell'originario difetto di norme transitorie nella disciplina legislativa, oppure per apportare interventi correttivi a seguito della prima applicazione di una norma. In relazione a questi casi si è detto che il decreto-legge interviene con una forza politica limitata⁸⁹, nella misura in cui non opera nuove scelte politiche di indirizzo della legislazione: si tratta infatti di interventi di natura più che altro tecnica, accessori alla disciplina sostanziale, essa si frutto di una scelta politica espressa in altri atti.

Un'altra finalità politicamente “poco sensibile” realizzata (anche) attraverso decreti-legge è l'adattamento ai vincoli europei, il cui contenuto è in larga parte eterodeterminato: come si è visto, non sono pochi i provvedimenti d'urgenza che (in aggiunta ai decreti legislativi e alle leggi comunitarie) ottemperano a vincoli sovranazionali (come il recepimento di direttive e l'adempimento di obblighi comunitari e internazionali) o che si collegano alla ripercussioni interne di tali vincoli (si pensi ai decreti-legge adottati per adeguare l'ordinamento alla sentenze della Corte di giustizia).

87 Questa scelta tassonomica ripercorre la distinzione tra la funzione tecnica e la funzione politica della fonte regolamentare, cui si riferisce E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 460 ss. In questo senso ragiona anche A. Simoncini, *Tendenze recenti*, p. 47 ss., che distingue le aree in cui il decreto-legge si manifesta come fonte politicamente «depotenziata» da quelle in cui opera come fonte politicamente «potenziata».

88 Cfr. A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit. p. 348. L' A. distingue in questo modo i decreti di manutenzione normativa da quelli che contengono una disciplina «compiuta», cioè interamente determinata dal decreto stesso, e utilizza poi questo approdo per esaminare la decretazione del primo tipo in base alle diverse fonti cui si connette.

89 Cfr. A. Simoncini, *Tendenze recenti*, cit., p. 48.

2.3.2. ... e funzione “politica”

La seconda classe riguarda i fenomeni di rapida successione di decreti-legge con cui vengono sviluppate vere e proprie politiche legislative. Il decreto-legge diviene in questo modo la fonte tipica di alcuni casi politicamente “sensibili”, per i quali si ha una valutazione di urgenza e di necessità rimessa alla discrezionalità del Governo «per rispondere rapidamente a domande legislative, che hanno un carattere di urgenza politica»⁹⁰.

Uno dei momenti in cui si manifesta la prevalenza della scelta del decreto-legge come strumento per assumere decisioni immediate con forte assunzione di responsabilità del potere esecutivo sono le fasi iniziali della legislatura. Mettendo a confronto le prime fasi della XVI e della XVII legislatura, si registrano infatti due fenomeni: la maggior parte dei decreti-legge emanati fa capo ad un numero limitato di politiche legislative, alcune delle quali sono ad alto contenuto politico. Sono tali anzitutto gli interventi in risposta alle esigenze di prevenzione e contrasto di fenomeni delinquenziali particolarmente acuti o attorno ai quali gravita la percezione di insicurezza della cittadinanza. Il «pacchetto sicurezza» adottato con il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, ad esempio, è incentrato sul contrasto dei fenomeni di illegalità collegati all'immigrazione irregolare, degli incidenti stradali cagionati dall'abuso di alcool e stupefacenti, e sul ruolo dei sindaci nella gestione coordinata della pubblica sicurezza; quello predisposto dal decreto 14 agosto 2013, n. 93, è invece orientato in via prioritaria alla prevenzione e contrasto della violenza di genere, con inasprimento della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e atti persecutori. L'altro gruppo consistente di decreti di inizio legislatura tocca invece la materia economica e della finanza pubblica, con misure anticongiunturali, di rilancio dell'economia e di sostanziale manovra economica: si pensi al decreto-legge n. 112 del 2008 di anticipazione della manovra d'autunno, ma anche al decreto-legge n. 93 del 2008, che a meno di un mese dall'entrata in carica del Governo ha abolito l'ICI sulla prima casa; nello scorso anno sono stati approvati il decreto “del fare” n. 69 del 2013, dalle notevoli dimensioni e contenente disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, e il decreto n. 76 del 2013, con interventi per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile. La prassi che sembra affermarsi nella XVI e nella XVII legislatura era meno evidente nei primi mesi della XV: allora la maggior parte dei decreti-legge toccava settori specifici, dettando un numero contenuto di disposizioni o effettuando interventi urgenti e

⁹⁰ Così A. Predieri, *Il governo colegislatore*, cit., p. XVII.

mirati (vanno ricordati comunque, due decreti di dimensioni consistenti e politicamente rilevanti: il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, c.d. pacchetto Bersani sulle liberalizzazioni, e il d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, collegato alla manovra finanziaria 2007).

Questo *trend* dimostra come non sia infrequente, durante il primo anno di governo, l'utilizzo sistematico del decreto-legge come strumento principe dell'azione governativa nel breve periodo. Con esso vengono realizzati alcuni dei principali punti programmatici della coalizione vincitrice delle elezioni sui quali l'esecutivo insiste nei mesi successivi⁹¹, nonché operazioni di politica economica e finanziaria sulle quali si incentra la gran parte dell'attività di governo. È interessante a tal proposito la tendenza ad enfatizzare la fase dei cosiddetti “primi cento giorni” di governo⁹²: gli esecutivi, forti della legittimazione collegata alla recente entrata in carica, si concentrano su una serie di interventi e provvedimenti e utilizzano il decreto-legge come strumento per la loro immediata realizzazione⁹³. Queste dinamiche, se da una parte suggeriscono di non inferire tendenze generali estremamente significative a partire da dati relativi ai contenuti della decretazione d'urgenza delle fasi iniziali di una nuova legislatura, soprattutto se coincidente con l'esordio di un nuovo esecutivo, dall'altra offrono un campione d'esame rappresentativo della funzione prettamente politica che il decreto-legge ha assunto.

2.3.3. (segue) in particolare: la funzione di governo della finanza pubblica

La realtà che si manifesta in modo più dirompente e che ha acquisito carattere di regolarità, riguarda la decisione *politica* per eccellenza, quella sul governo della finanza pubblica: le scelte di politica economica e di bilancio, tradizionalmente nucleo duro della forma di governo parlamentare e cuore dei sistemi democratico-rappresentativi, sono sempre più dominate dall'esecutivo nonché tipicamente realizzate tramite decretazione

91 In questo senso cfr. anche R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., p. 6.

92 Messa in luce anche da A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 458.

93 La prima esperienza in tal senso si è avuta con la coalizione vincitrice delle elezioni nel maggio 2001 che ha dato vita al governo Berlusconi II: allora la stessa campagna elettorale fu impostata sulla realizzazione di politiche nel brevissimo periodo con la presentazione pochi giorni prima delle elezioni di un “Contratto con gli italiani” e la sottoscrizione dell'impegno di varare immediatamente determinate riforme in caso di vittoria (questa strategia prende spunto dal Contratto con l'America, che fu il manifesto elettorale dei Repubblicani durante le elezioni parlamentari statunitensi del 1994 e prevedeva la realizzazione di svariate riforme per l'appunto nei primi 100 giorni del mandato). Un certo rilievo politico e mediatico ebbero anche le primissime azioni del governo Prodi II, e soprattutto quelle del governo Berlusconi IV nel periodo da maggio ad agosto 2008 (come il già ricordato intervento di abolizione dell'ICI). Le attese circa i primi passi dell'esecutivo “di salvezza” guidato da Monti furono addirittura confortate da un rapporto intitolato “Attività dei primi 100 giorni”, pubblicato *online* sul sito del Governo nel febbraio 2012: nel *dossier* si ripone particolare enfasi sui due pacchetti più corposi del governo Monti, ovvero le misure di novembre sul rigore (decreto c.d. salva Italia) e quelle di gennaio sulla crescita (decreto c.d. cresci Italia). Analoga documentazione, corredata da un sito istituzionale dedicato (<http://www.100giorni.governo.it>), ha riguardato i primi tre mesi di attività dall'insediamento del governo Letta.

d'urgenza. Lo studio dei decreti finanziari ed economici permette così di avere un punto di vista privilegiato su un aspetto essenziale della vita istituzionale, che opera sul terreno del prelievo e dell'uso delle risorse finanziarie pubbliche, afferente cioè al diritto di bilancio.

La decisione sulle risorse pubbliche «assegna un ruolo decisivo all'interno della distribuzione del potere in un determinato sistema e conferisce la guida effettiva dell'intera amministrazione pubblica»⁹⁴. Con essa i poteri pubblici assumono la posizione di intermediazione, da una parte verso la raccolta di risorse, dall'altra verso la redistribuzione delle stesse⁹⁵. La funzione distributiva, in particolare, ha natura altamente politica perché con essa i pubblici poteri direzionano l'economia e selezionano gli interessi sociali prevalenti, determinando flussi di spesa a favore di talune categorie, incentivando alcune attività e disincentivandone altre. Per questa ragione e a fronte delle richieste di intervento pubblico da parte dei cittadini, essi devono trovare il punto di equilibrio tra azioni distributive e scelte allocative, svolgendo una funzione di composizione di diversi e confliggenti interessi⁹⁶. Le scelte di politica economica abbisognano a loro volta della disponibilità di risorse e della possibilità di controllo della finanza pubblica, che rappresenta pertanto uno strumento essenziale della funzione distributiva⁹⁷.

L'esigenza di rappresentare le linee di intervento nella spesa pubblica e le risorse necessarie per finanziarle è all'origine stessa dei moderni Parlamenti e il processo di bilancio è a tal fine razionalizzato dalle regole sulla contabilità pubblica. Si comprende allora fin da queste prime notazioni come l'uso del decreto-legge quale strumento privilegiato per la realizzazione di rilevanti misure di natura economica e finanziaria sia il sintomo di una cruciale alterazione (nel senso di una diversa definizione) dell'assetto dei poteri, che ha a che fare in ultima analisi con l'individuazione della sede e del modo di composizione del conflitto tra gli interessi coinvolti.

La materia finanziaria *tout court*, per la verità, «tradizionalmente rientra tra quelle disciplinabili (e disciplinate) con decreti-legge: anzi per così dire è la materia di elezione, in quanto la logica delle cose impone che in essa si intervenga con la massima rapidità e

94 C. Forte, *Presentazione*, in P. Laband, *Il diritto del bilancio*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007, p. VI.

95 Sulla funzione redistributiva dei poteri pubblici vedi S. Cassese, *La finanza come strumento di azione dei poteri pubblici*, in *Riv. It. Dir. Fin. e Sc. Fin.*, 1990, 2, p. 229.

96 Cfr. R. Perez, *Il controllo della finanza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, p. 292.

97 Sul governo della finanza pubblica v. G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 171 e ss.; in particolare sulla decisione di bilancio, v. M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituzioni e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004.

segretezza»⁹⁸. Tuttavia i decreti-legge di cui si parlava allora incidono in modo “ordinario”, puntuale, sulla materia fiscale o monetaria. A partire dagli anni '50 iniziano i primi interventi con decreto-legge in economia, incidenti sia su singoli settori economici, sia sull'economia nazionale nel suo complesso. Si trattava di interventi sporadici spesso legati a improvvise ed impreviste situazioni di difficoltà economica: si pensi ai decreti anticongiunturali del 1964 e 1965⁹⁹ e al c.d. “decretone” economico emanato il 27 agosto 1970 dal governo Colombo per far fronte alla congiuntura economica¹⁰⁰. Per prevenire il rischio di *default* fu adottato dal governo Amato il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», e per ottemperare ai parametri di Maastricht in vista dell'ingresso dell'Italia nell'area euro, il governo Prodi introdusse la c.d. eurotassa con il decreto di fine anno n. 669 del 1996, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997».

Dopo questi interventi di tipo eccezionale, a partire dagli anni Duemila inizia a stabilizzarsi il ricorso a decreti correttivi ed integrativi della finanziaria, incentrati sull'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica. Tra questi il primo e più rilevante è il d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito con legge n. 326 del 2003), un provvedimento di carattere ordinamentale esterno alla legge finanziaria, contenente tuttavia parti essenziali del contenuto della manovra (compreso oltre l'80% dei mezzi di copertura degli oneri correnti)¹⁰¹. Nella XIV legislatura vi faranno seguito il d.l. 29 dicembre 2003, n. 356, per l'abrogazione di una disposizione della legge finanziaria 2004, e i decreti-legge in materia fiscale e di finanza pubblica n. 282 del 2004 e n. 203 del 2005. Nella XV legislatura le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 sono accompagnate da corposi decreti fiscali (n. 262 del 2006 e n. 159 del 2007), cui si aggiungono i già citati decreti c.d. Bersani n. 223 del 2006 e n. 7 del 2007, provvedimenti centrali nella politica del II governo Prodi, che intervengono al di fuori del ciclo di programmazione del bilancio in materia di concorrenza, liberalizzazioni, tutela dei consumatori, interventi infrastrutturali

98 Così V. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., p. 228, riferendosi in particolare ai c.d. decreti-catenaccio (come si è visto già nella classificazione dei decreti-legge proposta dall'Autore si rinvengono i decreti finanziari ed economici).

99 Su cui v. V. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., p. 229.

100 In proposito si veda F. Cazzola, G. Priulla, *Il «decretone» economico di Colombo*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, *Il decreto legge fra governo e parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 77 ss.

101 Corte dei Conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2003*, 1 aprile 2004, p. 27, in www.corteconti.it, Sez. Relazioni al Parlamento.

e di sostegno ai redditi.

È però a partire dalla XVI legislatura, come si è visto, che si ha la fondamentale inversione di tendenza nel rapporto tra leggi finanziarie (poi di stabilità) e decreti-legge¹⁰². La continua crescita dell'incidenza dei decreti-legge sulla legislazione di spesa, che le relazioni della Corte dei Conti sul rendiconto dello Stato iniziavano a rilevare fin dal 2002, si conferma negli anni più recenti come tendenza alla «concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza»¹⁰³, sia nei testi originari sia, soprattutto, negli emendamenti inseriti in conversione. «Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà del 2008 ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione»¹⁰⁴, accelerando ulteriormente quel processo di concentrazione delle norme finanziarie nei decreti, che «è comunque ormai giunto al suo termine, in quanto oltre il 99 per cento della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale deliberata nel 2008 è contenuto nelle leggi di conversione»¹⁰⁵.

Questo approdo del lavoro analitico sulla decretazione d'urgenza ha indotto a concentrare l'attenzione della successiva ricerca sulla realizzazione della funzione di governo dell'economia e della finanza pubblica, tramite decreto-legge, nel corso della XVI e XVII legislatura. Posto che la pervasività del ricorso ai decreti-legge può essere valutata solo a partire dall'analisi delle discipline che il Governo ha potuto adottare, nel paragrafo successivo si effettuerà quella necessaria analisi empirica che parte da alcuni casi paradigmatici di decreti-legge di esercizio della funzione politico-economica.

3. Casi emblematici di gestione d'urgenza della politica finanziaria ed economica

3.1. I decreti-legge di sostanziale manovra economica

I provvedimenti della XVI legislatura si differenziano dai provvedimenti d'urgenza che in molti casi in passato hanno concorso alla manovra correttiva, «in quanto questi

102Cfr. in tal senso Comitato per la legislazione, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, cit., p. 44.

103Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2010, p. 249, reperibile in www.corteconti.it.

104Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2010, cit., p. 250.

105Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2008, p. 400.

ultimi avevano un contenuto sostanzialmente omogeneo per lo più di carattere tributario»¹⁰⁶. Il contenuto dei decreti legge di cui si dirà appare invece quello tipico della legge finanziaria.

Il giro di boa è segnato dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Questo provvedimento è stato oggetto di diversi e divergenti commenti da parte di studiosi afferenti alle varie branche della scienza giuridica ed economica coinvolte: quel che è certo, e che porta ad individuarlo come primo oggetto della rassegna dei decreti politicamente più “pesanti”, è il suo contenuto fortemente innovativo. Le novità toccano il tema della decisione di bilancio sotto un duplice profilo, procedurale e materiale: da una parte per le prescrizioni relative alle procedure di bilancio, poste in via sperimentale e alcune delle quali recepite dalla legge di contabilità dell'anno successivo; dall'altra per il merito delle scelte finanziarie fissate nelle disposizioni del decreto, stabilizzate, con modifiche, dalla legge di conversione e corrette da una serie di successivi interventi. Per comprendere la portata innovativa del provvedimento può essere utile ricostruire per rapidi passi il quadro normativo nel quale si innesta, che vede la compresenza di disposizioni di livello sopranazionale, che esplicano un vincolo esterno sull'autonomia della politica fiscale statale, di norme costituzionali interne, segnatamente l'art. 81, di norme legislative ordinarie, dettate dalla legge di contabilità n. 468 del 1978 e successive modifiche, cui ha fatto eco l'adattamento del regolamento parlamentare di ciascuna Camera, e infine di prassi parlamentari.

3.1.1. Il quadro normativo pre-2008 (cenni)

La disciplina del bilancio fornita dalla versione originaria dell'art. 81 della Costituzione si fondava su due pilastri: l'obbligo di copertura delle leggi di spesa¹⁰⁷, deputate alla decisione dei modi in cui sviluppare le scelte di finanza pubblica, e la legge di bilancio, destinata a fornire il quadro generale delle risorse disponibili, ma impossibilitata ad innovarlo in alcun modo¹⁰⁸. La scelta per una legge di bilancio priva di contenuto normativo sostanziale era giustificata dall'esigenza di evitare che la sede in cui ponderare le decisioni incidenti sul bilancio si confondesse con quella in cui quest'ultimo viene

¹⁰⁶Corte dei Conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2003*, 1 aprile 2004, p. 28, in www.corteconti.it, Sez. Relazioni al Parlamento.

¹⁰⁷Ai sensi del comma 4 «[o]gni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

¹⁰⁸Il comma 3 stabilisce che «[c]on la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese».

approvato, correndosi altrimenti il rischio di varare nuove norme di entrata o di spesa non adeguatamente meditate¹⁰⁹. Nella prima fase della storia repubblicana il meccanismo in attuazione dell'art. 81 Cost. è stato realizzato con la ricezione nella legge di bilancio di decisioni già prese altrove dal Parlamento, le quali non potevano essere modificate al momento della presentazione del disegno di legge del Governo, che a sua volta aveva definito i propri indirizzi politici in epoche precedenti. Ben presto però lo strumento della legge di bilancio si è dimostrato troppo rigido, messo sotto *stress* da vari fattori di politica economica e legislativa, quali l'esigenza di una più ampia programmazione finanziaria, la mancanza di uno strumento azionabile in sede di approvazione di bilancio che permettesse di rivedere le scelte di spesa e di programmarle per adeguarle agli obiettivi di politica economica generale, la necessità di affinare il coordinamento della finanza pubblica, la trasformazione del quadro macro-economico generale e la crescita del settore pubblico e del governo dell'economia. Il quadro generale dei vincoli alle politiche di bilancio è stato ulteriormente modificato dai consistenti interventi europei in materia finanziaria¹¹⁰. L'ingresso nell'Eurozona è stato subordinato al rispetto del divieto di disavanzi pubblici eccessivi, corredato da meccanismi sanzionatori *ex post*, secondo gli obiettivi parametrici fissati dal trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 nel limite massimo di disavanzo, pari al 3% del PIL, e di debito pubblico, pari al 60% del PIL. Con l'entrata in funzione dell'euro il Trattato di Amsterdam del 1997 ha poi stabilito obiettivi più severi, e con il Patto di stabilità e crescita gli Stati si sono impegnati ad un *facere* in vista del raggiungimento dell'obiettivo del bilancio pubblico in pareggio o prossimo al pareggio nel medio termine, fatta eccezione per i periodi di recessione economica¹¹¹.

Le predette esigenze sono state tradotte dalla legge di contabilità n. 468 del 1978, e successive modifiche, nel disegno di una vera e propria manovra di bilancio, intesa come il

109Per un approfondimento del rapporto tra legge di bilancio e altre leggi, nella logica dell'art. 81 Cost., e per una rassegna della letteratura in proposito, cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 399 ss. e 761 ss.; nonché A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 273 ss. e Id., *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005.

110Il coordinamento tra finanza pubblica e regole comunitarie è esaminato da G. Della Cananea, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. Cost.*, 2004, 1, p. 77; in tema cfr. altresì Corte dei Conti, *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, in www.corteconti.it. Sul processo di integrazione economica e le sue influenze nell'assetto dei poteri statali si tornerà più ampiamente nel capitolo quarto: qui si ricostruisce sommariamente la disciplina europea per individuare gli atti che concorrono alla formazione della decisione di finanza pubblica.

111Il Patto di stabilità e crescita è contenuto in due regolamenti del Consiglio, nn. 1466 e 1467 del 1997 (modificati con i regg. nn. 1055 e 1056 del 2005) e in una risoluzione del Consiglio europeo (assunta ad Amsterdam il 17 luglio 1997, n. 97/C236/01). La sua attuazione interna ha imposto anche il controllo della finanza locale, realizzata con la legge finanziaria per il 1999 (l. n. 448 del 1998), che associa gli enti territoriali allo Stato nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica europea attraverso il Patto di stabilità interno.

complesso dei documenti e degli istituti finanziari in cui si articola la fondamentale decisione di finanza pubblica¹¹². Alla legge di bilancio viene affiancata la legge finanziaria: preceduta da un documento di programmazione economico finanziaria (DPEF), approvato con una risoluzione parlamentare vincolante la futura attività finanziaria del Parlamento, la legge finanziaria è abilitata a modificare sul fronte delle entrate e delle spese i provvedimenti che abbiano influenza sul bilancio, superando così il divieto imposto alla legge di bilancio dall'art. 81 Cost.; essa fissa inoltre il tetto massimo di ricorso all'indebitamento nella direzione, almeno nelle intenzioni, del contenimento del disavanzo e del debito pubblico¹¹³. La prassi tuttavia conobbe un uso distorto di questo strumento: le istanze parlamentari, di sempre più difficile sintesi, si traducevano sistematicamente nell'inserimento nel disegno di legge finanziaria delle più disparate disposizioni di spesa, mentre la garanzia dell'approvazione entro fine anno induceva ad innestarvi disposizioni eterogenee ed interventi di sostegno economico di carattere localistico e microsettoriale; la copertura finanziaria di questa miriade di interventi era trasferita poi sul ricorso all'indebitamento nel tetto massimo che veniva sì fissato dalla legge stessa, ma, inutilmente, in chiusura del procedimento decisionale.

Per alleggerire la legge finanziaria da un tale carico è emerso nell'esperienza successiva alla legge n. 362 del 1988 un altro istituto all'interno della manovra finanziaria, il c.d. collegato di sessione: si tratta di un disegno di legge deputato ad accogliere le eventuali modifiche della legislazione sostanziale di settore in funzione della manovra. Tuttavia anche di questo strumento è stato fatto un uso polifunzionale, con una sensibile espansione dei suoi contenuti (e la frequente approvazione con questione di fiducia)¹¹⁴. Per decongestionare la decisione di bilancio, la parziale riforma ad opera della legge n. 208 del

112Le riforme della contabilità sono illustrate in N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2012, p. 133 ss.

113Il contenuto della legge finanziaria, così come disciplinato dall'art. 11 della legge n. 468/1978 e successive modificazioni, si distingueva in una componente necessaria e in una facoltativa. Nel contenuto necessario rientravano la fissazione del tetto massimo dell'indebitamento aggiuntivo consentito in ciascuno degli anni del periodo considerato nel bilancio pluriennale, l'importo complessivo massimo destinato per ciascun anno al rinnovo e alle modifiche dei contratti del pubblico impiego, le norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi dalla cui attuazione siano derivati oneri maggiori rispetto a quelli previsti. Potevano eventualmente essere contenute nella legge finanziaria norme che comportassero aumenti di spesa o riduzioni di entrata, il cui contenuto fosse finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia. Si vedano più ampiamente A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., p. 1 ss.; G. Salerno, *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, Treccani, 1998, p. 2 ss.

114La legge di contabilità aveva infatti escluso dal contenuto della legge finanziaria solamente le norme di carattere localistico o microsettoriale e di carattere ordinamentale o organizzativo, per le quali lo strumento rimaneva il disegno di legge collegato alla manovra presentato durante la sessione di bilancio. Restavano incluse nel contenuto della finanziaria le disposizioni «finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia». Quest'ultima previsione ne aveva di fatto dilatato i contenuti.

1999 ha disposto un ampliamento del contenuto proprio della legge finanziaria, riassorbendo in essa i contenuti dei collegati, che venivano dunque implicitamente scorporati dalla sessione e potevano essere presentati come ordinari disegni di legge. Successivamente, tale massa viene distribuita tra la stessa legge finanziaria e un decreto-legge che accompagna o precede la manovra¹¹⁵.

Parallelamente si sono poste le basi per una nuova disciplina europea della politica economica a fronte dei deludenti risultati ottenuti con il Patto di stabilità e crescita e del sopravvenire di un periodo di bassa crescita. Con le modifiche ai Trattati realizzate a Lisbona nel dicembre 2007, le economie europee e le politiche finanziarie dei governi divengono questioni di «interesse comune» (art. 121.1 TFUE), caratterizzate dalla definizione di obiettivi comuni e da un'azione di sorveglianza multilaterale esercitata in seno al Consiglio. D'altra parte l'instabilità finanziaria europea connessa alla crisi finanziaria mondiale degli anni 2007-2008 non rendeva più sostenibile l'aumento della spesa pubblica italiana, che dopo la metà del secolo XX aveva visto un costante incremento, collegato allo sviluppo delle funzioni di erogazione svolte dal *welfare state*, ma anche a sprechi, proliferazione dei centri di spesa e inefficienze del sistema burocratico. Era pertanto avvertita l'esigenza di modificare le procedure di bilancio per adeguarle ai mutamenti intervenuti a livello interno ed europeo¹¹⁶.

3.1.2. La manovra finanziaria nel decreto-legge n. 112 del 2008

Il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, poteva sembrare *icto oculi* il ricorrente decreto-legge correttivo di metà esercizio, contenente le misure necessarie e urgenti per assestare gli andamenti della finanza pubblica. Tuttavia esso non si limitava ad allineare i conti agli obiettivi programmatici fissati con la chiusura dell'anno precedente, ma delineava sostanzialmente anche la manovra finanziaria per il triennio successivo. E lo faceva, come anticipato, sia sul versante procedurale che su quello sostanziale.

Sotto il primo profilo il provvedimento introduce una vera e propria disciplina

115A partire dal già citato decreto integrativo della finanziaria, d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito con legge n. 326 del 2003.

116E che il sistema fosse da tempo in attesa di un intervento è suggerito anche dal fatto che fino a quel momento era stato modificato con cadenza quasi decennale, da ultimo nel 1999.

transitoria del processo di bilancio, snellendo le procedure che conducono alla decisione di finanza pubblica per l'esercizio finanziario 2009, e aprendo così il campo alla riforma della legge di contabilità che seguirà dopo poco più di un anno. La razionalizzazione del processo decisionale è perseguita attraverso la valorizzazione del ruolo dell'esecutivo e la stabilizzazione dell'indirizzo finanziario da esso impresso¹¹⁷.

La fondamentale novità, sottolineata da più parti in dottrina¹¹⁸, sta nell'anticipazione dei contenuti della legge finanziaria, con conseguente svuotamento della manovra d'autunno per il 2009-2011. Con questo decreto-legge l'esecutivo si è proposto di dare tempestiva attuazione al Documento di programmazione economica e finanziaria 2009-2013 (presentato contestualmente dal Consiglio dei ministri, il 24 giugno 2008, e approvato con risoluzione dalla Camera l'8 luglio e dal Senato il 9 luglio 2008), avviando così «in modo organico e sistematico, la realizzazione della manovra finanziaria relativamente all'intero periodo considerato in sede di programmazione finanziaria»¹¹⁹. Come spiega lo stesso art. 1, comma 1, le misure sostanziali recate dal decreto si pongono come necessarie per attuare, assieme agli altri provvedimenti indicati nel DPEF¹²⁰, una duplice finalità: da una parte, obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni fissati in percentuali del PIL progressivamente più ridotte per il triennio dal 2008 al 2011, nonché, per lo stesso periodo, il mantenimento del rapporto debito pubblico/PIL entro determinati valori; dall'altra, la crescita del PIL rispetto agli andamenti tendenziali per l'esercizio in corso e per il successivo triennio, attraverso l'immediato avvio di maggiori investimenti in una serie di settori e di interventi di semplificazione. In questi obiettivi (peraltro rivisti dal Governo con la Nota di aggiornamento al DPEF presentata il 25 settembre 2008) si sostanziano i c.d. parametri di Maastricht rilevanti ai fini del rispetto del Trattato e del Patto di stabilità e crescita per i Paesi dell'Eurozona.

Per quando riguarda i limiti di contenuto della legge finanziaria, il comma 1-*bis* dell'art. 1, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, operando una deroga alle

117N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica*, cit., p. 202. Lamentava le lacune dell'ordinamento italiano quanto a regole sulla decisione di finanza pubblica adeguate ad un sistema evoluto in senso maggioritario R. Perna, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. Parlam.*, 2008, 4, p. 897.

118In particolare C. Bergonzini in apertura del suo recente *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.*, 2013, 3, p. 557 ss., parla di «pietra miliare nell'evoluzione delle procedure di bilancio» (*ivi*, p. 557).

119Così il Dossier di documentazione del Servizio studi della Camera dei deputati del 3 ottobre 2008 (in www.camera.it), relativamente al collegamento creato con il DPEF dallo stesso, art. 1, co. 1, del decreto-legge.

120Il DPEF infatti precisava che la manovra finanziaria si sarebbe articolata in quattro provvedimenti normativi: il decreto-legge in esame, un disegno di legge per il completamento degli interventi che concorrono alla realizzazione degli obiettivi indicati dallo stesso DPEF, due ulteriori disegni di legge concernenti rispettivamente l'attuazione del federalismo fiscale e norme volte alla costituzione di un codice delle autonomie nonché alla realizzazione di interventi per Roma capitale.

disposizioni generali di contabilità (art. 11, legge n. 468/1978), prevede che «[i]n via sperimentale, la legge finanziaria per l'anno 2009 contiene esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico». Come si è detto, la legge di riforma della contabilità n. 208 del 1999 aveva invece escluso i soli interventi di carattere localistico o microsettoriale, lasciando così scoperto uno dei punti fondamentali di espansione dei contenuti della legge finanziaria. Il decreto sembra volervi porre rimedio, ridimensionando il contenuto della legge finanziaria nel tentativo di razionalizzare i processi che conducono alla decisione di finanza pubblica¹²¹.

Il decreto incide inoltre sui confini tra legge finanziaria, legge di bilancio e leggi sostanziali e sulla concezione dominante della legge di bilancio quale legge meramente formale, impossibilitata a disporre nuove entrate e nuove spese o variare quelli già approvate legislativamente¹²². L'art. 60, comma 3, detta infatti la c.d. disciplina sulla flessibilità, consentendo alla legge di bilancio, in via sperimentale per il solo 2009¹²³, di operare tra programmi della stessa missione di spesa una rimodulazione delle dotazioni finanziarie, incluse le risorse derivanti da autorizzazioni legislative di spesa e fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria. Il presupposto, ai sensi dello stesso comma, è il consolidamento della riclassificazione funzionale delle spese a bilancio in missioni e programmi, dove le prime indicano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica e i secondi gli insiemi omogenei di attività svolte per dare concreta realizzazione ad ogni missione¹²⁴. Si tratta fondamentalmente di una diversa rappresentazione contabile della realtà di bilancio introdotta a partire dall'esercizio 2008. In precedenza il bilancio era articolato per stati di previsioni e unità previsionali di base (UPB), che corrispondevano all'unità di voto parlamentare sul bilancio. Quest'ultima individua, fondamentalmente, il limite delle competenze di Governo e Parlamento nella decisione in materia di finanza pubblica, poiché con il voto viene definita una determinata allocazione delle risorse, dalla quale il Governo non si può discostare, se non con un ulteriore passaggio parlamentare (ad esempio in sede di assestamento); al di sotto dell'unità

121In questo senso R. Perna, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, cit., p. 900.

122Cfr. N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica*, cit., p. 201 ss., ma anche Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012*, cit., p. 393; in termini critici C. Bergonzini, *La tempesta perfetta*, cit.; in termini positivi, R. Perna, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, cit., p. 902.

123Periodo esteso poi all'anno 2010 dall'art. 23, co. 21-quater, d.l. n. 78 del 2009, che ha modificato il co. 3 dell'art. 60.

124Le definizioni di cui al testo sono elaborate sulla base delle note tecniche disponibili sul sito della Ragioneria generale dello Stato www.rgs.mef.gov.it.

di voto parlamentare, invece, le risorse vengono utilizzate sulla base di scelte amministrative discrezionali. Nella fase di sperimentazione tra il 2008 e il 2010 l'unità di voto è stata individuata nel macroaggregato, i cui contenuti coincidono sostanzialmente con le UPB, ma per effetto della nuova struttura di bilancio suddiviso in missioni e programmi, le unità di voto si sono dimezzate, valorizzando così il controllo parlamentare sull'indirizzo politico-finanziario¹²⁵.

Alla concentrazione delle decisioni parlamentari su un numero più limitato di aggregati ha corrisposto una dilatazione della discrezionalità amministrativa del Governo nell'allocare le risorse a disposizione tra i diversi programmi di spesa determinati con la legge di bilancio. Questa possibilità di compensazione (effettuabile solamente nel rispetto dell'invarianza dei saldi) potrebbe permettere di raccordare il contenuto decisionale della legge di bilancio con la programmazione strategica, ossia con il coordinamento delle attività dirette a realizzare il singolo programma¹²⁶. Le rimodulazioni tra i programmi di spesa di ciascun Ministero possono essere proposte anche con il disegno di legge di assestamento (e con gli ulteriori provvedimenti di variazione che possono essere presentati al Parlamento entro il termine del 31 ottobre) e dopo questo momento, in base al comma 5, dell'art. 60, anche il Ministro dell'economia, con proprio decreto adottato di concerto con il ministro competente, può effettuare in via provvisoria le rimodulazioni, fermo restando il rispetto dell'invarianza dei saldi¹²⁷. Tale potere è però sottoposto ad alcune cautele (quali il procedimento di acquisizione del parere parlamentare¹²⁸ e la perdita di efficacia *ex tunc* del decreto qualora il Parlamento non approvi la variazione, in sede di esame del disegno di legge di assestamento). Pertanto il decreto governativo, di natura non legislativa, pur rimanendo all'interno dello stesso macro-aggregato cui corrisponde l'unità di voto

125In particolare, sono divenute 750 (il d. lgs. n. 279 del 1997 aveva disposto che, a decorrere dall'anno finanziario 1998, l'oggetto del voto parlamentare fossero le UPB e tale modifica portava le unità sottoponibili a votazione parlamentare a 1500). Come si vedrà, per effetto dell'articolo 21, comma 3, della legge n. 196/2009 le unità di voto parlamentare sono ora costituite dai programmi, pertanto si sono ridotte a 168 e rappresentano gli elementi degli stati di previsione al di sotto dei quali il Governo possiede una discrezionalità amministrativa, con la possibilità di spostare le risorse assegnate tra le azioni o tra titoli della spesa. Si veda, più ampiamente, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012*, cit., p. 393.

126Dal Dossier di documentazione del Servizio studi della Camera dei deputati del 3 ottobre 2008, scheda di lettura dell'art. 1, d.l. 112/2008, in www.camera.it.

127Una disposizione simile era già prevista dalla legge n. 468 del 1978 ma per variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale fatta eccezione, tra le altre, per le spese direttamente regolate con legge.

128In base all'art. 60, co. 5, sugli schemi dei decreti di rimodulazione le commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario devono rendere parere entro 15 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere adottato; il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, ritrasmette alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi, per l'espressione dei pareri definitivi da parte delle Commissioni che devono essere espressi entro dieci giorni; nel caso in cui si operino rimodulazioni di dotazioni direttamente determinate da disposizioni di legge, il parere parlamentare, limitatamente ai profili finanziari, ha carattere vincolante.

parlamentare, può intervenire in modifica della ripartizione delle risorse finanziarie predeterminate da leggi sostanziali di spesa¹²⁹.

Dal punto di vista dei contenuti, il decreto n. 112 del 2008 è un provvedimento cosiddetto *omnibus* dal forte impatto sull'ordinamento¹³⁰, che opera innovative e consistenti scelte nel merito della politica finanziaria. Esso si muove su alcuni binari principali, *in primis* il contenimento della spesa pubblica, per conseguire gli obiettivi di riduzione dell'indebitamento concordati in sede europea. A questo fine interviene mediante i c.d. tagli lineari: si tratta di decurtazioni trasversali delle spese che prescindono dalla valutazione di maggiore inefficienza delle aree per le quali sarebbe più opportuno rivedere le scelte di allocazione di risorse. Mentre negli anni precedenti i tagli orizzontali intaccavano le c.d. spese discrezionali (la quota più ridotta della spesa pubblica, che attiene fondamentalmente all'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche), l'art. 60 del decreto opera per il triennio 2009–2011 una consistente riduzione delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente di tutte le missioni di spesa del bilancio di ciascun Ministero¹³¹. Dall'esame degli importi fissati nell'elenco 1 allegato al decreto-legge, si evince che oggetto di riduzione sono prevalentemente le dotazioni relative a spese rigidamente predeterminate da leggi sostanziali e stratificatesi nel tempo: in sostanza «lo zoccolo duro della spesa pubblica»¹³².

Emblematico del “peso” del decreto-legge n. 112 del 2008 è il procedimento di approvazione della legge di conversione n. 133 del 2008, che di fatto ha costituito l'approvazione della manovra finanziaria per il 2009. Il complesso *iter* parlamentare ha coinvolto tutte le Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, la Commissione parlamentare per le questioni regionali e alla Camera il Comitato per la legislazione, ha

129Nella versione originaria del decreto-legge la flessibilità poteva essere attuata solamente con atto ministeriale. Dà conto dello scontro consumatosi sul punto in seno alle Camere e del determinante richiamo del Capo dello Stato, l'approfondita analisi dei lavori parlamentari per la conversione del decreto in commento di C. Bergonzini, *La tempesta perfetta*, cit., p. 567 ss.

130Nel corso dei paragrafi precedenti si sono già visti alcuni dei contenuti del decreto in esame. Per riassumere e facendo riferimento anche al lavoro di sintesi della Camera dei Deputati, si elencano le varie tipologie di ricadute sull'ordinamento, che riguardano sia l'intervento su disposizioni vigenti, quali abrogazioni, novellazioni, proroghe di termini, disposizioni di interpretazione autentica e in deroga, sia la previsione di nuovi atti a contenuto normativo, di autorizzazioni alla delegificazione, l'istituzione di nuovi fondi, etc. (cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2009*, n. 3, p. 14).

131Il comma 2 dell'art. 60 esclude però dalle riduzioni le dotazioni di spesa relative ad alcuni voci, tra cui ad esempio stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, spese per interessi, trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria, fondo ordinario delle università.

132R. Perna, *La rivoluzione silenziosa*, cit., p. 901: l'Autore non nasconde il proprio giudizio favorevole rispetto a questa ed altre innovazioni introdotte dal d.l. 112. Il totale delle riduzioni operate alle dotazioni del bilancio a legislazione vigente è pari a 8.435 miliardi di euro per il 2009, 8.929 miliardi di euro per il 2010, 15.611 miliardi di euro per il 2011 (dal *Dossier* di documentazione del Servizio studi della Camera dei deputati del 3 ottobre 2008, scheda di lettura dell'art. 60, d.l. n. 112/2008, in www.camera.it).

richiesto tre letture (doppia alla Camera) e ha comportato la posizione della questione di fiducia in tutte e tre le letture¹³³.

Dopo l'anticipazione nella manovra triennale d'estate delle misure per il miglioramento dei conti pubblici e il perseguimento degli obiettivi programmatici del Governo, la legge n. 203 del 2008 predispone per il 2009 una finanziaria c.d. *light*: è composta da soli 4 articoli ed una serie di saldi e tabelle, non contiene misure per il sostegno e il rilancio dell'economia o di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico, e in larga parte rimanda alle disposizioni dettate dal decreto-legge n. 112 per i successivi tre anni in materia di sviluppo economico, semplificazione, competitività, stabilizzazione della finanza pubblica e perequazione tributaria.

3.1.3. Il seguito del decreto-legge n. 112 del 2008: tra legislazione ...

Gli obiettivi perseguiti in via sperimentale per il 2009 dal decreto-legge n. 112 del 2008 hanno lasciato traccia nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha riformato la contabilità e la finanza pubblica con l'obiettivo di contenere il disavanzo e l'indebitamento, trasponendo sul piano interno i vincoli derivanti dal Patto di stabilità¹³⁴. La legge di contabilità è stata poi ulteriormente modificata dalla legge n. 39 del 2011, che ridefinisce le tappe del ciclo di bilancio adeguandole alle nuove e pregnanti regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento preventivo e convergenza delle politiche economiche (cd. semestre europeo)¹³⁵.

133Per la cronaca dei lavori parlamentari di conversione del d.l. 112 del 2008 si rinvia ancora a C. Bergonzini, *La tempesta perfetta*, cit., p. 567 ss.

134In questa direzione le disposizioni recate dalla legge (e dai relativi decreti legislativi) «costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» (art. 1, co. 4). Il raccordo con le autonomie territoriali, insieme con quanto previsto per gli enti locali dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale (opportunamente modificata a tal fine), è assicurato principalmente dal patto di stabilità interna e dal patto di convergenza. Per una rassegna delle principali novità cfr. Ragioneria Generale dello Stato, *La legge di contabilità e finanza pubblica 2010 – Note brevi*, reperibile in www.rgs.mef.gov.it.

135Relativamente al versante procedurale, il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 ha introdotto il c.d. semestre europeo, nell'ambito del quale sono state apportate modifiche al Codice di condotta sull'applicazione del Patto di stabilità e crescita. In base alla nuova procedura, nel mese di gennaio, la Commissione presenta il proprio rapporto annuale sulla crescita e nei mesi di febbraio/marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio cui gli Stati membri sono tenuti ad attenersi; entro la fine del mese di aprile ciascuno Stato membro deve inviare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica alla Commissione ai fini di una previa valutazione; entro giugno, la Commissione invia agli Stati membri raccomandazioni di politica di bilancio ed economica e nel mese di luglio il Consiglio Ecofin approva le raccomandazioni della Commissione anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno. Gli andamenti economici e finanziari di ciascuno Stato sono monitorati dalla Commissione e i risultati dovranno essere presentati al Consiglio in gennaio, in modo da consentire l'elaborazione delle linee guida di politica economica e di bilancio per l'anno successivo. Sugli effetti dell'introduzione del semestre europeo sul ciclo annuale di governo dei conti pubblici cfr., G. Rizzoni, *Il «semestre europeo» fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2011, 4, spec. p. 7 ss.

La decisione di bilancio si inserisce ora in un vero e proprio ciclo annuale europeo finalizzato al rispetto degli obiettivi parametrici, nel quale il processo di definizione dell'indirizzo politico-finanziario tra Governo e Parlamento si concentra sulla programmazione finanziaria. Entro il 10 aprile di ogni anno il Governo delinea gli obiettivi di politica economica e di governo dei conti pubblici sullo stesso arco temporale triennale cui si riferisce la successiva manovra autunnale. A tal fine presenta alle Camere il Documento di Economia e Finanza: il DEF (che sostituisce il DPEF) è un atto di indirizzo della politica finanziaria che disegna la cornice entro cui si dovrà sviluppare la manovra autunnale nell'ambito dei programmi delineati nei primi sei mesi dell'anno in sede europea¹³⁶. Per adeguare gli obiettivi di governo dei conti pubblici alle raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee sui programmi di stabilità e di riforma (e per il raccordo con il patto di stabilità interno e il patto di convergenza), entro il 20 settembre il Governo presenta la Nota di aggiornamento del DEF. Entro il 15 ottobre sono presentati alle Camere il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge del bilancio di previsione a legislazione vigente, ovvero gli atti di cui si compone la manovra triennale di finanza pubblica. I provvedimenti successivi sono i disegni di legge collegati, che apportano le modifiche alla legislazione di settore in funzione della manovra¹³⁷, e da ultimo intervengono il disegno di legge di assestamento e il rendiconto generale, da presentare entro il 30 giugno.

Il fulcro della manovra è la legge di stabilità, nella misura in cui dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo corrispondente al bilancio pluriennale e regola le principali grandezze finanziarie previste dalla legislazione vigente per adeguarle agli obiettivi (art. 11, co. 2, legge n. 196 del 2009). È lo strumento che sostituisce la legge finanziaria e in cui si concentrano tutti gli interventi qualitativi e quantitativi della manovra, anche attraverso la definizione di norme di coordinamento della finanza pubblica. È stata alleggerita delle disposizioni di natura localistica o micro

¹³⁶In particolare il DEF si articola in tre sezioni: nella prima ricadono lo schema del Programma di stabilità, che contiene tutti gli elementi richiesti dall'Ue e dal Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità (*in primis* la riduzione del debito pubblico), l'andamento del quadro macroeconomico generale e gli obiettivi di politica economica e di governo dei conti pubblici per ciascun anno; la seconda comprende le informazioni relative all'andamento della spesa pubblica con riferimento al triennio successivo e le previsioni sui flussi di entrata e di spesa a legislazione vigente e sulla pressione fiscale; nella terza si trova lo schema del Programma nazionale di riforma (PNR) con l'indicazione dello stato d'avanzamento delle riforme richieste per i rispettare i parametri finanziari europei e le riforme future previste nell'ambito del semestre europeo.

¹³⁷Le misure per lo sviluppo economico, unitamente alle norme di carattere ordinamentale ed organizzatorio sono infatti confluite dalla legge di stabilità ai disegni di legge collegati, definitivamente scorporati dalla sessione di bilancio (che va dal 15 ottobre al 31 dicembre, mentre prima della riforma eventuali disegni di legge collegati potevano essere presentati entro il 15 novembre).

settoriale e di tipo organizzatorio e ordinamentale, che confluiscono quindi nei disegni di legge collegati (sotto questo profilo l'art. 11, co. 3, della legge di contabilità, conferma quanto previsto in via sperimentale già dall'art. 1, co. 1-*bis*, del d.l. 112 del 2008). Quanto ai mezzi di copertura finanziaria viene confermato il meccanismo teso ad evitare la formazione di disavanzo eccessivo già introdotto dalla legge n. 246 del 2002 (di conversione del decreto-legge n. 194 del 2002, c.d. decreto-legge “blocca-spese”): a tal fine è previsto che la quantificazione degli oneri per la copertura delle leggi che comportino nuove o maggiori spese, che deve essere espressamente indicata, operi come limite massimo di spesa ammissibile, a meno che le stesse leggi di spesa non contengano un'apposita “clausola di salvaguardia” per compensare gli effetti finanziari che eventualmente superino le previsioni¹³⁸.

3.1.4. ... e prassi

Se «la prassi presuppone “regolarità” di comportamenti»¹³⁹, allora di prassi si può parlare in riferimento all'adozione di decreti-legge di sostanziale manovra economica. Dopo il decreto-legge n. 112 del 2008, nella XVI legislatura, contrassegnata da una generalizzata situazione di crisi economico-finanziaria, si è assistito alla sistematica definizione mediante decreto-legge dei contenuti della decisione di bilancio, con anticipazione dei contenuti della legge finanziaria, prima, e della legge di stabilità, dopo il 2009¹⁴⁰.

A partire dall'esercizio finanziario 2009, il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e corretto dal decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, ha preceduto la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191): quest'ultima, nata come finanziaria *light*, è stata poi fortemente modificata dal maxiemendamento approvato in Commissione bilancio alla Camera (a seguito del quale gli articoli si sono ridotti a 2, ma

¹³⁸In sostanza viene condizionata l'efficacia delle leggi sottoposte all'obbligo di copertura ai limiti di spesa che esse stesse quantificano ed è il Ministro dell'economia con proprio decreto che può entro quei limiti sospendere l'efficacia di tali leggi (art. 17): cfr. G. Rivosecchi, *Il Parlamento*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012, p. 232, il quale dubita della compatibilità di questa regola con l'art. 81, co. 4, Cost. nel testo vigente al 2012.

¹³⁹A. Barbera, *Intorno alla prassi*, cit., p. 11.

¹⁴⁰Per una panoramica sui decreti di manovra finanziaria, quanto a procedimento di approvazione e tipologia di impatto sull'ordinamento, si veda Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 settembre 2011*, n. 10, p. 15 e ss.

composti da ben 247 commi), sul quale è stata poi posta la fiducia in aula.

Anche dopo la riforma della contabilità pubblica il baricentro decisionale sulla manovra di bilancio non si è scostato dall'azione (o meglio, dall'anticipazione) governativa. Anzi si può dire che «la medesima legge è stata semplicemente ignorata»¹⁴¹. Lo dimostra il rinnovato ricorso al decreto di mezza estate da far confluire nella legge di stabilità: la manovra correttiva 2011-2013 è stata anticipata dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), che precede la prima legge di stabilità (legge 13 dicembre 2010, n. 220). Questo intervento non si limita all'aggiustamento dei conti pubblici, ma contiene previsioni finalizzate al superamento della crisi dell'euro provocata dalla speculazione¹⁴²; a fronte delle consistenti riduzioni operate sulle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa a legislazione vigente (l'art. 2 dispone infatti tagli lineari del 10% sulle spese rimodulabili delle missioni di ciascun Ministero¹⁴³), il decreto introduce per il triennio 2011-2013 norme di flessibilità degli stanziamenti di bilancio, in deroga alla disciplina generale recata dalla legge n. 196 del 2009¹⁴⁴.

Per le politiche di bilancio per il 2012 si è fatto nuovamente ricorso alla decretazione d'urgenza: i principali provvedimenti contabili del 2011 sono il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) e il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148). I

141C. Bergonzini, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. cost.*, 2011, 1, p. 55 ss. *Ibidem* sui “retrosce” della manovra economica nel 2010. Le vicende dell'*iter* di conversione inducono a pensare che la composizione degli interessi coinvolti sia avvenuta tra gli attori politici ed istituzionali in sedi altre rispetto a quella parlamentare.

142A tal fine il decreto-legge prevede tagli alla spesa pubblica e riduzione dei costi della politica e della pubblica amministrazione; sotto il profilo delle entrate, le misure anticrisi mirano a contrastare l'evasione fiscale e contributiva, coinvolgendo anche i Comuni a fronte di un maggiore introito sulle somme recuperate; inoltre, la manovra prevede interventi fiscali a favore delle reti d'impresa, il controllo della spesa sanitaria, misure contro i falsi invalidi, e per quanto concerne il pubblico impiego, è stato stabilito il congelamento dei trattamenti economici per tre anni e introdotto un taglio per le retribuzioni pubbliche più elevate.

143Le riduzioni sono state operate per importi complessivi di circa a 2.444 milioni di euro nel 2011, 2.216 milioni nel 2012 e 2.395 milioni nel 2013; nell'ambito di tali importi complessivi, circa il 75% delle riduzioni per ciascun anno riguardano spese predeterminate per legge (fonte: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012*, cit., p. 396).

144La deroga alla disciplina di flessibilità prevede che con il disegno di legge di bilancio, «per motivate esigenze», possano essere rimodulate le dotazioni finanziarie *tra le missioni* di ciascuno stato di previsione della spesa, esclusivamente con riferimento alle spese rimodulabili, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica (restando preclusi l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti). L'art. 23 della legge di contabilità del 2009, invece, riconosce tale facoltà *solo* nell'ambito di un singolo *programma* o fra programmi della stessa missione.

due decreti, che realizzano la manovra correttiva dell'estate 2011, puntano ad anticipare il pareggio del bilancio al 2012 sulla base delle intese europee¹⁴⁵. In particolare il decreto c.d. manovra *bis*, n. 138, acuisce la prassi della «gestione d'urgenza della politica economica»¹⁴⁶ essendo principalmente finalizzato a conseguire quell'obiettivo di pareggio con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto nel DEF. Va segnalato che l'opportunità di rafforzare la manovra con questo secondo intervento d'urgenza si è imposta al Governo per il riacutizzarsi della crisi finanziaria e per la nota lettera Draghi-Trichet del 5 agosto dello stesso anno, di cui è stato destinatario il Governo italiano, ed in cui non solo veniva fatto puntuale riferimento all'avvio di una serie di riforme strutturali per raggiungere condizioni sostenibili di bilancio, ma veniva anche indicato nel decreto-legge lo strumento mediante il quale attuarle. Perciò quel decreto interviene a completamento della manovra, da una parte integrando l'intervento precedentemente realizzato dal Governo, dall'altra introducendo importanti novità, anche sul piano della semplificazione e razionalizzazione del sistema politico amministrativo locale. Per il raggiungimento degli obiettivi, fissati dal decreto stesso, di progressiva riduzione della spesa corrente primaria (la spesa sostenuta per finanziare i servizi pubblici dello Stato) in rapporto al PIL, vengono disposti tagli lineari alla spesa pubblica a cui fanno da contraltare in capo alle amministrazioni centrali meccanismi sempre più ampi di flessibilità nell'allocazione e gestione delle risorse, in deroga alle norme in materia di flessibilità poste dalla legge di contabilità¹⁴⁷.

Atteso che la correzione necessaria al raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea era sostanzialmente avvenuta con i due decreti-legge, la legge di stabilità n. 183 del 12 novembre 2011 «non incide significativamente sui saldi di finanza pubblica» e «si limita al consolidamento della correzione, da un lato attraverso la definizione del complessivo quadro normativo [...] dall'altro, mediante l'individuazione e la definizione

145Il valore di tutta la manovra correttiva dopo l'approvazione in Parlamento ha raggiunto 53,3 miliardi (dal Dossier di documentazione del Servizio studi della Camera dei deputati del 3 ottobre 2008, scheda di lettura dell'art. 1, d.l. 112 /2008, in www.camera.it).

146Così, ma in riferimento alla stagione inaugurata dal d.l. 112 del 2008, C. Bergonzini, *La tempesta perfetta*, cit., p. 558

147In sostanza, limitatamente al quinquennio 2012-2016, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, e secondo le regole procedurali previgenti, possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione della spesa di ogni Ministero *anche* con riferimento alle *spese non rimodulabili* (quali ad esempio quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse), in modo comunque «da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali» ed entro certi limiti percentuali. Le riduzioni sono state attuate con il D.P.C.M. 28 settembre 2011, su cui v. Camera dei deputati, *Temi dell'attività parlamentare. Documentazione inizio legislatura. I "tagli lineari" alle dotazioni di bilancio*, reperibile in www.camera.it. Per l'ipotesi di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio stabiliti con il taglio lineare opera la clausola di salvaguardia azionabile dal Ministro dell'economia e delle finanze (art. 10, d.l. n. 98 del 2011).

delle modalità di attuazione delle riduzioni di spesa» stabilite con la manovra correttiva e ripartite tra i dicasteri con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 settembre 2011¹⁴⁸.

Con l'approvazione della legge di stabilità per il 2012 si consuma la crisi del Governo Berlusconi IV, cui fa seguito la formazione di un nuovo esecutivo guidato dal senatore Monti. La situazione di straordinario rischio per la stabilità finanziaria, non solo dell'Italia, ma dell'intera area euro, ha indotto il nuovo Governo ad adottare un'altra manovra correttiva, sul finire del 2011, con il decreto n. 201 c.d. salva Italia, volto, da un lato, a confermare l'obiettivo del pareggio del conto economico delle amministrazioni pubbliche nel 2013, pur nel peggiorato quadro di riferimento macroeconomico, dall'altro, a dare avvio a talune rilevanti riforme strutturali richieste anche dalle intese europee. Il provvedimento fa seguito alla dichiarazione del 26 ottobre 2011 con cui i Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'Eurozona fornivano specifiche raccomandazioni sulla situazione economica dell'Italia e prospettavano anche le misure che il Governo italiano avrebbe dovuto far proprie, dando corso agli impegni assunti di fronte alle istituzioni europee, per assicurare una finanza pubblica sostenibile. Tali indirizzi di politica economica sono stati recepiti nel suddetto decreto con interventi in molteplici settori, che seguono le due direttrici delle riforme strutturali e delle misure volte a stimolare la crescita¹⁴⁹.

Anche per l'esercizio 2013 si riscontra lo svuotamento della portata della legge di stabilità (legge n. 228 del 2012) per l'anticipo della manovra correttiva con provvedimenti d'urgenza¹⁵⁰. In particolare, la “manovra d'urgenza” è realizzata con il decreto-legge n. 95

148Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2011*, cit., p. 257. La Corte rileva che la legge di stabilità per il 2012 opera «alcune rilevanti deroghe o improprie applicazioni della disciplina introdotta con la riforma» in particolare include norme di carattere ordinamentale e organizzatorio, per favorire il conseguimento delle riduzioni di spesa e sostenere la crescita e lo sviluppo, in attuazione delle misure prospettate alle istituzioni europee. Ciò sembrerebbe confermare la mutazione della natura di questo strumento giuridico, già riscontrata dalla Corte dei Conti in occasione della prima esperienza di legge di stabilità nel 2010: disegnato nella riforma come veicolo per l'attuazione delle manovre correttive è «del tutto assimilabile alle leggi *omnibus* che hanno caratterizzato il precedente ordinamento». Questo fenomeno è ricondotto allo straordinario periodo di emergenza economico-finanziaria, nel quale sono maturate le condizioni per l'anticipo delle manovre di rientro e per l'immediata approvazione parlamentare della legge di stabilità entro la prima metà di novembre 2011.

149La manovra, da 30 miliardi (lordi, perché sono previsti interventi di spesa per la crescita pari a 10 miliardi) anticipa l'introduzione sperimentale dell'IMU sulla prima casa, aumenta l'IVA di 2 punti percentuali a decorrere dal primo settembre 2012, ripropone lo “scudo fiscale” per i capitali rientrati in Italia, aggiunge le imposte su taluni beni di lusso, interviene per il taglio dei costi della politica, realizza un insieme di liberalizzazioni per la vendita di farmaci, per i trasporti, e per gli orari degli esercizi commerciali, riforma le pensioni, incide pesantemente sugli enti locali con tagli a sanità e trasporto e riportando le province alla funzione di organi di indirizzo e coordinamento.

150Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti confermano la già emersa mutazione della legge di stabilità, che «non assolve alle funzioni tipiche che l'ordinamento contabile le aveva attribuito, divenendo essenzialmente veicolo di redistribuzione delle risorse raccolte». Il contenuto *omnibus* della legge, che introduce numerose norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, localistico o

del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 (c.d. *spending review 2*), il quale reca disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento delle imprese del settore bancario¹⁵¹.

La revisione della spesa «costituisce ormai una strategia di medio termine della politica economica»¹⁵², volta a ridurre il complesso della spesa pubblica, in particolare quella corrente. La crisi economica ha infatti posto nuove esigenze di gestione della finanza pubblica per affrontare le quali si sono dimostrate insufficienti le sole regole sull'attendibilità e la regolarità dei bilanci delle amministrazioni pubbliche: ad esse viene pertanto affiancata la revisione e la razionalizzazione della spesa e degli apparati pubblici.

3.2. I decreti di revisione della spesa pubblica

Già predisposto in via sperimentale nel 2007, il processo di analisi e valutazione della spesa è stato disciplinato a regime dal governo Prodi con la finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007, art. 68, co. 3). I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo introdotti sono stati prima potenziati con la nuova legge di contabilità n. 196 del 2009, che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche, poi ulteriormente innovati dai decreti nn. 98 e 138 del 2011¹⁵³. La revisione della spesa pubblica è stata rilanciata dal governo Monti già a partire dalla sua instaurazione¹⁵⁴ e si è consolidata con il decreto n. 52 del 2012, recante «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica» (c.d. *spending review 1*), convertito in legge n. 94 del 2012, cui ha fatto seguito il n. 95 del 2012, recante «Disposizioni urgenti per la

microsettoriale, «deve certamente in buona misura essere ascritto alla scelta, determinata dall'imminente conclusione della legislatura, di includere in essa complessi omogenei di disposizioni che, più propriamente, avrebbero dovuto riguardare altrettanti distinti provvedimenti normativi». Appare anche confermata la trasformazione in strumento attuativo di precedenti normative sostanziali, «contribuendo all'attenuazione della valenza strategica conferitale dall'ordinamento contabile» (Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato l'esercizio finanziario 2012*, p. 257).

151 In esso sono confluite, con talune modificazioni, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 87 del 2012 (c.d. “decreto dismissioni”).

152 Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012*, p. 248.

153 I decreti hanno previsto la presentazione al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, di un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di *spending review* mirato alla definizione dei fabbisogni standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

154 Il Governo ha adottato atti di revisione della spesa pubblica: con il d.l. n. 201 del 2011, allo scopo di ridurre i costi di alcune amministrazioni pubbliche, si è disposta la soppressione di alcune Agenzie nazionali, si è ridotto il numero dei componenti delle Autorità indipendenti, si è imposto un tetto ai compensi per manager pubblici, amministratori e dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni.

riduzione della spesa pubblica a servizi invariati» (c.d. *spending review* 2), convertito in legge n. 135 del 2012.

Questi ultimi decreti dettano un disegno più organico. Viene anzitutto istituito un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica¹⁵⁵, che ha il compito di coordinare l'azione del Governo e le politiche di analisi e riordino della spesa; in secondo luogo, si prevede la nomina di un Commissario straordinario, dotato di funzioni di analisi e revisione della spesa, cui è attribuito «il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche». L'ambito di applicazione del decreto riguarda tutte le amministrazioni, comprese le autorità indipendenti; sono escluse la Presidenza della Repubblica, del Senato e della Camera, e della Corte costituzionale. Il primo dei decreti introduce alcune norme sostanziali, avviando un miglioramento dell'efficienza della spesa per beni e servizi e l'aggiudicazione di appalti secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La *spending review* viene proseguita e rafforzata in modo più consistente dal decreto n. 95, che tocca diversi ambiti di spesa, sia a livello di governo centrale che a livello di governi locali. I principali interventi insistono sull'efficienza nell'acquisto di beni e servizi, con l'allargamento del perimetro degli acquisti tramite Consip¹⁵⁶; sul contenimento delle spese per il personale, con l'ulteriore ridimensionamento degli organici di alcune categorie del pubblico impiego (in misura pari al 20% per il personale dirigente e del 10% per quello non dirigente) e la razionalizzazione e riduzione degli uffici delle amministrazioni pubbliche; sulla dismissione di partecipazioni in società pubbliche e sulla soppressione di enti pubblici¹⁵⁷. Il decreto prevede inoltre che gli enti territoriali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica con tagli ai trasferimenti a favore delle Regioni e degli enti locali (art. 16), il riordino delle Province, nonché numerose

155In base all'art. 1, il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, e composto dal Ministro delegato per il programma di governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze (o vice ministro da lui delegato) e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario.

156La Consip è una società per azioni del Ministero dell'economia e delle finanze dedicata al programma per la razionalizzazione degli acquisti.

157In particolare, l'art. 9 obbliga Regioni, province, comuni a sopprimere o accorpate enti, agenzie, organismi di qualsiasi natura giuridica che esercitano le funzioni fondamentali di cui all'art.117, comma 2, lett. p) Cost. o le funzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane, o in ogni caso ad assicurare la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%. In sede di conversione è stato introdotto il co. 1-bis che esclude l'applicabilità della predetta disposizione alle aziende speciali, agli enti e alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali. Se gli enti locali non provvederanno in tal senso, è prevista la soppressione degli organismi predetti e in base al co. 6 non ne potranno essere istituiti di nuovi. Le stesse previsioni si applicano anche alle Regioni relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'art. 118, Cost., funzioni amministrative conferite alle medesime Regioni.

disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario, tra cui la riduzione del fabbisogno sanitario nazionale e del correlato finanziamento¹⁵⁸.

La realizzazione di un sistema di revisione della spesa pubblica si colloca, almeno in linea di principio, in continuità con le più recenti riforme della legge di contabilità¹⁵⁹. La legge n. 196 del 2009, infatti, ha mantenuto la riclassificazione del bilancio per missioni e programmi, e la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, confermando quell'approccio finalistico che dovrebbe facilitare la misurazione del rendimento delle pubbliche amministrazioni nella logica di una efficace *spending review*¹⁶⁰. Inoltre, tra gli obiettivi sottesi alla revisione della spesa, vi è quello di superare sia la logica dei “tagli lineari” alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della “spesa storica”: in questo modo si potrebbe evitare il riproporsi della tradizionale logica “incrementale” delle decisioni di bilancio, che spesso determinava l'automatico rifinanziamento di programmi di spesa anche a prescindere dal loro effettivo rendimento¹⁶¹.

Con questo susseguirsi di decreti dovrebbe essersi configurata una sistematica attività di analisi e valutazione della spesa come metodo permanente di lavoro delle amministrazioni, a livello sia centrale che locale, finalizzato a migliorare il processo di allocazione delle risorse e il grado di efficienza ed efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, per la concreta attuazione degli aspetti organizzativi e procedurali e per l'ulteriore articolazione delle misure introdotte, i decreti rinviano a successivi atti legislativi e non legislativi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Da questo punto di vista la Corte dei conti ha rilevato il rischio che le difficoltà operative delle amministrazioni interessate vengano accentuate dalla «ormai frequente sovrapposizione di norme, con probabili effetti soppressivi, sostitutivi o modificativi della disciplina già in vigore».¹⁶²

3.3. La revisione del sistema politico-amministrativo locale

Diviene parte dell'emergenza anche la semplificazione e razionalizzazione del sistema politico amministrativo locale. Con gli strumenti tipici della legislazione d'urgenza

158Per una più approfondita analisi delle disposizioni dei decreti di *spending review*, si rinvia ai numerosi commenti in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 12, p. 1161 ss..

159Cfr. G. Rivosecchi, *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica - Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 10, p. 917.

160In questo senso cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2012*, cit., p. 393.

161Cfr. G. Rivosecchi, *Le nuove misure di controllo*, cit., p. 921.

162Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012*, cit., p. 252.

si è proceduto a vere e proprie riforme del settore degli enti locali, persino con l'adozione di misure di attuazione della Costituzione. Questi interventi si collocano tutti nella direzione della graduale estensione alle amministrazioni locali dei meccanismi di sistematica revisione della spesa e rispetto ad essi si potenzia il ruolo d'indirizzo governativo ai fini del coordinamento e del governo unitario della finanza pubblica.

La più complessa vicenda istituzionale, che ha a che fare con la gestione del territorio e l'assetto amministrativo della Repubblica, è il riordino delle Province¹⁶³. Già l'art. 15 del d.l. n. 138 del 2011, «in attesa della complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello provinciale», aveva previsto la soppressione delle Province con un numero di abitanti inferiore a trecentomila o con una superficie non superiore a tremila chilometri quadrati. Il Governo stesso, però, durante la fase della conversione in legge, aveva rimosso la disposizione per i dubbi di legittimità costituzionale e aveva preferito presentare il 9 settembre 2011 un disegno di legge costituzionale (affossato con le dimissioni del Governo Berlusconi). La prosecuzione del riordino si è avuta con l'entrata in carica del Governo Monti, che l'ha preannunciata già nel discorso di insediamento. Fu peraltro la stessa lettera della Banca centrale europea del 29 settembre 2011 indirizzata al Presidente del Consiglio italiano, a richiedere «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)»¹⁶⁴. Per riacquistare credibilità si è ritenuto quindi di dover dare un segnale sul versante della trasformazione dell'intera disciplina ordinamentale di questo ente locale territoriale, percorrendo la strada della decretazione d'urgenza in materia finanziaria. La sorte delle Province si dipana quindi nel passaggio dalla disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 (art. 23), che sembrerebbe prodromica alla loro soppressione, a quella del decreto n. 95 del 2012 (artt. 17 e 18), che prevede un riordino basato su Province accorpate e Città Metropolitane¹⁶⁵.

163Tra i numerosi commenti critici in tal senso cfr. P. Veronesi, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium Iuris*, 2012, 4, p. 393 ss; P. Caretti, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in www.astrid-online.it, 21 settembre 2012, p. 2; G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, 1-2, *passim*, spec. p. 18; per S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 2012, 17, p. 1, ss., «l'attuale assetto delle autonomie locali [...] è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza»; analogamente S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, 4, p. 711. Più in generale sul dibattito antecedente il pronunciamento della Corte costituzionale, vedi il *Dossier 2012* sul riordino delle province (con contributi e pareri dei Prof.ri Capotosti, Cerulli Irelli, Ciarlo, Onida e Volpi) in *federalismi.it*.

164Il testo della lettera è rinvenibile in www.ilsole24ore.com, 29 settembre 2011.

165Le censure di legittimità costituzionale della riforma sono state accolte dalla Corte costituzionale con sent. n. 220 del 2013. Sulla decisione, di particolare interesse per i profili che attengono allo strumento normativo utilizzato, si tornerà nel capitolo terzo (§ 2.3)

Dapprima l'art. 23 del d.l. “salva Italia”, perseguendo l'obiettivo della riduzione dei costi di funzionamento delle Province, ne ha modificato i profili funzionali e la forma di governo. Per il primo aspetto, attribuisce alle Province funzioni esclusivamente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (co. 14), e prevede il trasferimento con legge regionale delle altre funzioni (nonché delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per esercitarle) ai Comuni, salve esigenze di esercizio unitario a livello regionale (co. 18 e 19). Per quanto riguarda l'organizzazione, il comma 15 elimina la Giunta provinciale e porta a cinque anni la durata in carica degli altri due organi di governo, mentre il comma 16 elimina l'elezione diretta del Presidente, fa del Consiglio provinciale un organo ad elezione di secondo grado (eletto con modalità da stabilirsi con legge dello Stato dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia) e fissa nel massimo di 10 il numero dei componenti del Consiglio¹⁶⁶.

Il Governo è poi tornato ad affrontare la riforma sempre nell'ambito di un provvedimento volto al risanamento delle finanze pubbliche, il decreto-legge sulla “*spending review*” n. 95 del 2012, che prevede il riordino delle Province e delle loro funzioni fondamentali, al dichiarato «fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei» (art. 17). Attraverso un'articolata procedura è previsto che si giunga alla riduzione del numero delle Province mediante accorpamento, sulla base dei criteri di riordino fissati, ai sensi del comma 2, dal Consiglio dei ministri¹⁶⁷; entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (termine poi prorogato al 31 dicembre 2013), con atto legislativo di iniziativa governativa, le Province sarebbero state riordinate sulla base delle proposte regionali elaborate a partire dalle ulteriori proposte dei Consigli delle Autonomie Locali (CAL)¹⁶⁸. Per quanto concerne le funzioni amministrative, il decreto n. 95 del 2012 ha impostato in maniera profondamente diversa la questione rispetto al decreto precedente, ripristinando un nucleo minimo di funzioni amministrative in capo alla Province, qualificate come enti con funzioni di «area vasta»¹⁶⁹. L'art. 18 prevede poi la vera e propria

166Il termine per l'applicazione di questo articolo, originariamente fissato al 31 dicembre 2012, è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dalla Legge di stabilità per il 2013.

167Che, con deliberazione del 20 luglio 2012, e con alcune deroghe, sono stati individuati nella dimensione territoriale non inferiore a 2500 kmq e nella popolazione residente non inferiore ai 350.000 abitanti.

168Il riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, è stato disposto dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane), che però non è stato convertito in legge. Il predetto decreto recava anche modifiche all'art. 18 del d.l. n. 95 del 2012.

169In particolare, all'esito del riordino l'art. 17 del decreto stabilisce che sono funzioni delle Province: a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente,

soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane, a partire, intervenuta la proroga, dal 1° gennaio 2014. Da ultimo, l'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), intervenendo su una serie di disposizioni dei suddetti decreti, ha sospeso per un anno l'attuazione delle norme indicate.

Altri interventi strutturali incidenti sull'autonomia hanno riguardato ulteriori forme di riduzione degli organi politici e del numero dei rappresentanti ai diversi livelli di governo: l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, per esempio, dispone che per «il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa (quindi per la fruizione dei “premi” in materia fiscale), debbono adeguare i propri ordinamenti ad una serie di parametri, tra i quali c'è la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori al di sotto di un limite massimo. La legge di stabilità 2012 avrebbe poi eliminato il carattere volontario dell'adeguamento regionale, prevedendo che le Regioni adeguino i propri ordinamenti ai parametri elencati.

Infine viene dettata con successivi decreti la disciplina dell'associazionismo obbligatorio per i Comuni che si trovino sotto una determinata soglia demografica¹⁷⁰. L'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni più piccoli è stato avviato dal decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 14), che aveva impegnato i Comuni ad esercitare «obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione» le funzioni definite fondamentali dalla legge statale¹⁷¹. In seguito è intervenuto il decreto n. 95 del 2012 (artt. 19 e 20) rivedendo i criteri demografici che comportano l'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali (comuni con popolazione fino a 5.000, 3.000 se in comunità montane) e prevedendo la procedura di individuazione (previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali)

per gli aspetti di competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato nonché la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

170In proposito cfr. P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 2012, 16; V. Tondi Della Mura, *La riforma delle Unioni di comuni fra 'ingegneria' e 'approssimazione' istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2012, 2; S. Gambino, *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in *Astrid*, 2012, 15, spec. p. 6 ss.

171In relazione al quale la Corte costituzionale, con sent. n. 148 del 2012, ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità.

della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali¹⁷²; un regime speciale è poi dettato dall'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 come modificato dal decreto-legge n. 95 del 2012, per i Comuni fino a 1.000 abitanti¹⁷³.

3.4. Il rilancio dell'economia: il decreto-legge “del fare” nell'ambito della *governance* economica europea

L'incalzare delle crisi finanziarie degli ultimi anni si è manifestato non solo con l'anticipo della parte principale delle manovre correttive e con il contenimento della spesa pubblica in provvedimenti d'urgenza, ma anche con disposizioni, spesso contenute nei medesimi decreti *omnibus*, destinate a rilanciare l'economia riformando una molteplicità di settori¹⁷⁴. Gli interventi toccano ambiti di forte peso sia ordinamentale che sociale, che vanno dal mondo del lavoro, alla disciplina delle pensioni, dall'ordinamento giudiziario all'organizzazione amministrativa. L'interesse specifico che muove a questo punto la ricerca non è però quello di delineare un quadro esaustivo delle scelte di politica economica effettuate. Interessa piuttosto conoscere il *modo* in cui esse vengono realizzate. Per comprenderne la fenomenologia si è scelto di analizzare uno dei più recenti decreti-legge ascrivibili alla categoria in esame, il decreto c.d. del fare n. 69 del 2013.

Il decreto-legge 15 giugno 2013, n. 69, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, individua tre aree d'intervento: misure per la crescita, che comprendono il sostegno alle imprese, il potenziamento dell'agenda digitale italiana e il rilancio delle infrastrutture (Titolo I, artt. 1-27); misure di semplificazione amministrativa e fiscale (Titolo II, artt. 28-61) e misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile (Titolo III, artt. 62-86). Il preambolo al decreto collega la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in queste tre direzioni «al fine di dare impulso al sistema produttivo del Paese» con misure di sostegno, rilancio e riduzione degli oneri amministrativi per cittadini ed imprese.

172L'art. 19, che prevede una importante partecipazione delle Regioni nel concorso all'attuazione del modello autonomistico, è stato oggetto di vari ricorsi alla Corte costituzionale, alcuni dei quali già decisi (in particolare, nel senso dell'infondatezza, v. sent. n. 22 del 2014).

173In alternativa al suddetto regime, possono esercitare in forma associata tutte le funzioni loro spettanti mediante un'unione di diritto speciale, dotata di un consiglio, comprensivo di tutti i sindaci dei Comuni, di un presidente eletto dal consiglio e di una giunta composta da assessori nominati dal presidente tra i sindaci consiglieri.

174Registrava in modo critico l'emergere di «velleità riformatrici del Governo» (ad esempio nei settori dell'università, della sanità, dell'esecuzione della pena) già L. Paladin, *La formazione delle leggi*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-77*, 1979, p. 60.

Per completare il quadro dei presupposti dell'adozione del decreto si è rivolta l'attenzione alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione alla Camera: la relazione si apre con l'affermazione esplicita che il decreto-legge è stato adottato dal Governo tenendo conto, in primo luogo, delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel quadro del semestre europeo 2013, presentate dalla Commissione europea il 29 maggio 2013¹⁷⁵. Nel prosieguo la relazione esplicita, per ogni area d'intervento, a quale specifica raccomandazione ottempera. Il riferimento in questo senso alle indicazioni europee ricorre per le sette seguenti misure: accesso al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, liberalizzazioni, concessioni stradali e ferroviarie, maggiore efficienza delle amministrazioni, semplificazione delle procedure amministrative, potenziamento del sistema educativo, efficienza del sistema giudiziario. Si pone così un centrale interrogativo: quanto della decisione di introdurre con urgenza queste misure è effettivamente riconducibile agli indirizzi e alle raccomandazioni europee e quanto invece agli impegni di parte governativa assunti nell'ambito del coordinamento economico europeo? Giova a tal fine ricordare quali sono gli snodi della rafforzata *governance* europea¹⁷⁶.

Il semestre europeo¹⁷⁷, che si configura come un ciclo di procedure definite temporalmente, costituisce uno dei pilastri della nuova *governance* economica¹⁷⁸ in quanto prodromico al funzionamento dei nuovi meccanismi di sorveglianza e coordinamento introdotti nel 2011 con il Patto Europlus e con il Six Pack. L'idea di rendere più omogenei i comportamenti degli Stati in campo finanziario attraverso il coordinamento delle politiche macroeconomiche e sociali è stata realizzata dapprima con il Patto Europlus¹⁷⁹, che verte

175Commissione europea, *COM(2013) 362 final*, 29 maggio 2013, p. 4 (il testo della raccomandazione del Consiglio è reperibile sul sito web della Commissione europea <http://ec.europa.eu/>)

176Sulla natura controversa della *governance* si tornerà nel capitolo quarto (§ 2). Si segnalano fin da ora le considerazioni critiche di: R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena e F. Cortese (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, Cedam, 2011, p. 3 ss.; L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, 2012, p. 190 ss; A. Arienzi, *La governance*, Roma, Ediesse, 2013.

177Già nel Consiglio europeo del 7 settembre 2010 si era convenuto di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio attraverso una modifica del «Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita». Con detta modifica, che accoglie una proposta della Commissione, è stato introdotto il «semestre europeo». Quest'ultimo, poi, ha trovato un suo più sicuro fondamento legislativo nel regolamento 1175/2011.

178Sul rafforzamento della *governance* economica dell'Unione europea v. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 2, p. 337; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, p. 9 ss.; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, G. Napolitano (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2012, p. 383 ss.

179Si tratta di un accordo di natura politica senza immediati effetti giuridici sottoscritto dagli Stati dell'area euro, (cui si sono aggiunti Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia e Romania); il patto è riportato come allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, in occasione del quale è stato formalmente approvato.

principalmente su settori rientranti nella sfera di competenza nazionale i quali però, essendo essenziali per assicurare la competitività, devono essere oggetto di coordinamento nel segno della convergenza. In questi settori il Consiglio europeo fissa obiettivi comuni, che ciascun Capo di Stato e di governo si impegna a perseguire *annunciando*¹⁸⁰ una serie di azioni concrete da portare a termine nei dodici mesi successivi. I corrispondenti impegni devono essere integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e la relativa trasposizione in politiche interne sarà inserita nei piani di sorveglianza periodica della Commissione, alle cui relazioni consegue il controllo politico del Consiglio europeo.

Nel successivo novembre viene adottato il Six Pack, un pacchetto di sei atti normativi (5 regolamenti e una direttiva¹⁸¹) che interpretano restrittivamente le regole del Patto di stabilità predisponendo una sorveglianza più stringente, sia preventiva che successiva, non solo sui bilanci nazionali ma anche sull'esistenza di squilibri macroeconomici¹⁸². Il Six Pack è stato poi completato e rafforzato dal Two Pack, costituito da due regolamenti, entrati in vigore il 30 maggio 2013, che rendono più efficaci sia la procedura del semestre europeo sia la parte preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita. In questo quadro, dunque, diviene centrale il coordinamento *ex ante* scandito dal semestre europeo.

Per comprendere in che quantità la sopra citata raccomandazione del 29 maggio 2013 abbia inciso sui contenuti del decreto “del fare”, si è pensato di scegliere una delle innovazioni *ivi* introdotte e utilizzarla come campione d'indagine: l'ipotesi è che “seguendola” a ritroso sugli atti che si alternano nelle varie fasi che scandiscono il semestre europeo, si possa risalire al momento decisionale e soppesare l'effettiva incidenza del coordinamento della politica economica sui contenuti della regolazione nazionale.

180Il corsivo perché sul tema dell'annuncio si ragionerà nel prosieguo. Esprime in termini di «annuncio» la presa in carico da parte dei singoli Stati dell'impegno di programmazione nella convergenza G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 413.

181Il pacchetto si compone dei seguenti atti: 1) regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; 2) regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 3) regolamento (UE) n. 1175/2011 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 4) regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; 5) regolamento (UE) n. 1177/2011 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; 6) direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

182La sorveglianza macroeconomica preventiva è affidata alla Commissione, cui spetta valutare periodicamente i rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato, sulla base di determinati indicatori. L'analisi può avere tre diversi esiti: chiudersi per assenza di rischi, condurre ad una raccomandazione inviata allo Stato interessato insieme alle altre raccomandazioni adottate in sede di semestre europeo affinché corregga l'effettivo rischio di squilibrio macroeconomico, oppure portare all'apertura di una procedura per squilibri eccessivi ai sensi dell'art. 121(4) TFUE qualora sia valutata la presenza di un rischio serio.

Una delle maggiori novità introdotte dal decreto “fare” riguarda il ripristino della cosiddetta “mediazione obbligatoria”, già prevista dal decreto legislativo n. 28 del 2010, e dichiarata incostituzionale per eccesso di delega dalla Corte costituzionale con sentenza n. 272 del 2012¹⁸³. La previsione si inserisce nel titolo III, recante «Misure per l’efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile», finalizzate a ridurre il contenzioso civile pendente. I presupposti di necessità ed urgenza individuati dalla relazione che accompagna il d.d.l. alla Camera a giustificazione di tali misure sono, nell’ordine: a) «le analisi comparative internazionali svolte dalla Banca mondiale [che] confermano che il sistema della giustizia civile costituisce il «tallone d’Achille» del nostro sistema economico, collocando l’Italia al 158 posto nel *ranking*»; b) «l’ammontare delle condanne riportate dallo Stato italiano, sia in sede interna sia in ambito europeo, per la violazione del termine di ragionevole durata del processo di cui all’articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali»; c) la constatazione che «l’attuale grave contesto economico rende indilazionabile la risoluzione del problema»; da ultimo, d) le concrete conseguenze negative sull’ordinamento dell’incremento delle pendenze nel sistema civile, che ha comportato «oltre all’allungamento dei tempi di risoluzione delle controversie, anche un’ingente immobilizzazione di risorse patrimoniali, e funge da forte disincentivo agli investimenti stranieri». Anche la misura-campione relativa alla mediazione, cui è dedicato il capo XVIII, fortemente modificato dalla legge di conversione (che è intervenuta sull’art. 84 e ha aggiunto gli articoli 84-*bis* e 84-*ter*) risulta dunque giustificata da questi presupposti.

La relazione fornisce però un altro elemento, là dove spiega che il ripristino della mediazione civile obbligatoria, così come le altre disposizioni previste dal titolo III, rispondono ad una specifica raccomandazione, di cui riporta testualmente il contenuto: «abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l’alto livello del contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie»¹⁸⁴.

Risalendo quindi al testo della raccomandazione *COM(2013)362 final* sul programma nazionale di riforma 2013 dell’Italia e che formula un parere sul programma di

183Nel decreto “fare” l’obbligatorietà della mediazione civile e commerciale viene riconfermata come condizione di procedibilità in relazione a numerose controversie, con l’esclusione delle controversie per danni da circolazione stradale, sono ridimensionati i costi per la mediazione ed è stato valorizzato il coinvolgimento della classe forense.

184Il riferimento testuale si rinviene alla p. 3 della Relazione di accompagnamento del disegno di legge “Conversione in legge del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”, AC. 1248, reperibile in www.camera.it, sez. Attività legislativa, Progetti di legge.

stabilità dell'Italia 2012-2017, si legge, al punto 11 dei *considerando*, che quella misura, specificamente raccomandata dal Consiglio Ue «[p]er migliorare il contesto in cui operano le imprese», si pone come necessaria «a seguito della sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre 2012 sulla mediazione». Analogamente, il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *SWD(2013) 362 final*, che accompagna la Raccomandazione, registra che la capacità dell'Italia di resistere all'impatto della crisi è frenata da carenze strutturali e che «[n]onostante i provvedimenti adottati per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, permangono diverse sfide»: in particolare, «[v]isto l'elevato livello di contenzioso», un contributo positivo deriverebbe dai meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie; anche la Commissione registra che «tuttavia, la Corte costituzionale italiana ha rigettato le disposizioni che rendono la mediazione obbligatoria in diversi settori della giustizia civile»¹⁸⁵. A conclusione del semestre europeo la Raccomandazione della Commissione del 29 maggio è stata avallata dal Consiglio europeo del 27-28 giugno e recepita il 9 luglio 2013 dal Consiglio Ecofin, che ha approvato in via definitiva la Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere sul Programma di stabilità dell'Italia 2012-2017¹⁸⁶.

A questo punto si è voluto verificare se la misura fosse in questi medesimi termini predisposta e giustificata nel Programma nazionale di riforma 2013. Si ricorda che il PNR ha la duplice funzione di verificare le riforme intraprese e di prospettare un'agenda di interventi futuri, funzionali al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e all'attuazione degli indirizzi dalle istituzioni comunitarie. L'Italia ha presentato il proprio programma nazionale di riforma 2013, insieme con il programma di stabilità per il periodo 2012-2017, l'11 aprile 2013¹⁸⁷. Il documento, contenuto nella terza sezione del DEF dedicata al quadro programmatico (dopo quelle dedicate al quadro macroeconomico e al quadro di finanza pubblica) annovera la «revisione della normativa sulla mediazione» tra i «prossimi passi da compiere» in risposta alle raccomandazioni del Consiglio europeo, e nel

¹⁸⁵Commissione europea, *SWD(2013) 362 final*, 29 maggio 2013, p. 34 (il testo del Documento di lavoro è reperibile sul sito web della Commissione europea <http://ec.europa.eu/>)

¹⁸⁶Al punto 12 dei *Considerando* si legge, nella medesima formulazione della Raccomandazione del 29 maggio, che «[p]er migliorare il contesto in cui operano le imprese occorre completare la riforma della giustizia civile dando rapidamente attuazione alla riorganizzazione dei tribunali, abbreviando la durata eccessiva dei procedimenti e riducendo il volume dell'arretrato e il livello di contenzioso. A seguito di una sentenza della Corte costituzionale sulla mediazione dell'ottobre 2012, è necessario intervenire per promuovere il ricorso a meccanismi extra-giudiziali di risoluzione delle controversie»; la raccomandazione n. 2 richiede dunque di «abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie».

¹⁸⁷A seguito di tale presentazione da parte del governo dimissionario, il nuovo governo nominato il 28 aprile ha manifestato l'intenzione di rafforzare l'agenda di riforme strutturali confermando nel contempo gli obiettivi di bilancio indicati nel programma di stabilità.

prosiegua ricostruisce le vicende normative che hanno interessato l'istituto facendo anche riferimento all'intervento della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della disciplina¹⁸⁸; le raccomandazioni del Consiglio cui genericamente si riferisce sono quelle del 14 marzo 2013, quando sono stati fissati gli orientamenti per la politica economica degli Stati membri e dell'Unione europea nel 2013.

Bisogna infine annoverare un altro atto tra quelli che possono rilevare per ricostruire l'*iter* di formazione della scelta di politica legislativa in esame. Il 10 aprile 2013 (il giorno precedente la presentazione del DEF 2013) la Commissione ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio e all'Eurogruppo la Comunicazione *COM(2013) 199 final* con i risultati degli esami approfonditi ai sensi del Reg.(UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. La Commissione ha individuato squilibri in tutti i Paesi selezionati nella relazione sul meccanismo di allerta, tra cui anche l'Italia, che «presenta squilibri macroeconomici da monitorare e che necessitano un intervento deciso»¹⁸⁹, ma che tuttavia non sono considerati eccessivi. La Commissione «si aspetta» comunque che gli Stati tengano conto dei risultati degli esami approfonditi nei loro programmi nazionali di riforma e nei loro programmi di stabilità e convergenza. Per l'Italia, tra i fattori all'origine del rallentamento della produttività, per quanto riguarda «il contesto generale in cui operano le imprese» la Commissione rileva, tra l'altro, «l'inefficienza [...] del sistema della giustizia civile» (in particolare in relazione ai tempi eccessivi di esecuzione dei contratti) e indica tra le «sfide politiche» la creazione di un contesto più favorevole all'attività d'impresa rimuovendo questo ed altri ostacoli istituzionali e normativi¹⁹⁰. La Commissione anticipa che nell'ambito del semestre europeo, sulla base dei PNR, avrebbe proposto raccomandazioni politiche per la correzione degli squilibri esistenti e la prevenzione di nuovi¹⁹¹.

Come visto, l'11 aprile il Governo italiano ha presentato il PNR 2013 ponendo tra gli obiettivi programmatici per migliorare l'ambiente imprenditoriale la prosecuzione dell'opera di «razionalizzazione della macchina giudiziaria, assicurando una maggiore deflazione della domanda di giustizia, attraverso una revisione della normativa sulla

188 *Documento di economia e finanza 2013*, p. 63 e ss., reperibile in <http://www.mef.gov.it/>, Sez. Documenti di finanza pubblica. Il 7 maggio 2013 si è concluso l'esame parlamentare del DEF 2013 con l'approvazione di una risoluzione sia da parte della Camera che del Senato.

189 Commissione europea, *COM(2013) 199 final*, 10 aprile 2013, p. 8 (il testo della Comunicazione è reperibile sul sito web della Commissione europea <http://ec.europa.eu/>).

190 Commissione europea, *SWD(2013) 118 final*, 10 aprile 2013, p. 34 e ss. (il testo della Documento di lavoro è reperibile sul sito web della Commissione europea <http://ec.europa.eu/>).

191 Commissione europea, *COM(2013) 199 final*, cit., p. 13.

mediazione»¹⁹², tema che da quel momento è riecheggiato da un atto all'altro del semestre europeo¹⁹³ fino a divenire atto interno con forza di legge.

4. Considerazioni di sintesi ... o il motivo ispiratore di un'ipotesi

Le tendenze che emergono da questo studio analitico si muovono su tre direttrici: quella degli strumenti, quella degli attori e quella dei contenuti. Dal punto di vista degli strumenti, i dati quantitativi e qualitativi danno conferma dello spostamento del centro di produzione normativa dalla legge, definitivamente in crisi, alla decretazione d'urgenza, che sembra trovare un "rifunzionalizzazione" nella definizione della politica economica. Se si considerano le trentuno leggi approvate nella legislatura in corso¹⁹⁴, escluse le sedici di conversione di decreti-legge, si contano sette autorizzazioni alla ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali, la legge europea e la legge di delegazione europea, due leggi istitutive di commissioni parlamentari d'inchiesta, e le quattro leggi cicliche relative al bilancio¹⁹⁵.

La decisione politica, e in particolare di politica economico-finanziaria, risulta affidata in modo pressoché esclusivo ad una successione di decreti-legge. Sulla *ratio* di tale regolarità e, con essa, sulla *causa* di questi decreti-legge¹⁹⁶, si ragionerà più approfonditamente nei capitoli seguenti. Non si può non rilevare però l'apparente ricorrere di una comune esigenza: quella di avere a disposizione una fonte in grado di produrre immediatamente effetti normativi¹⁹⁷. Questa esigenza porta a scegliere il decreto-legge in alternativa alla legge ordinaria, prevalentemente proprio in questi ambiti, perché esso meglio risponde a «ragioni *politiche* di urgenza»¹⁹⁸. Tali interventi seguono una logica che è stata correttamente definita «incrementale»¹⁹⁹, poiché lo strumento del decreto-legge

192 Documento di economia e finanza 2013, cit., p. 27.

193 Ne è riprova e ulteriore sviluppo, la Nota di aggiornamento del DEF del 20 settembre 2013, nella quale il Governo, oltre a fornire ulteriori indicazioni programmatiche sulle azioni di riforma in corso o da introdurre in futuro, dà conto dell'impatto macroeconomico di alcuni provvedimenti del 2013 per il rilancio dell'economia (5 su 6 sono decreti-legge) e delle azioni già portate avanti dal Governo in risposta alle raccomandazioni di luglio del Consiglio Ue, tra cui si ritrova l'introduzione della mediazione.

194 Aggiornamento al 15 gennaio 2014.

195 Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato (legge 4 ottobre 2013, n. 116), le disposizioni per l'assestamento del bilancio (legge 4 ottobre 2013, n. 117), la legge di stabilità (legge 27 dicembre 2013, n. 147) e la legge di bilancio (legge 27 dicembre 2013, n. 148).

196 Ragiona in termini di funzione concreta o causa del decreto-legge, Simoncini, *Tendenze recenti*, cit., p. 38 e 53.

197 Larga parte della dottrina anche risalente, è concorde su questo assunto, v. in partic. A. Simoncini, *Tendenze recenti*, cit., p. 47; A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., *passim* e spec. p. 410; A. Predieri, *Il Governo colegislatore*, cit., p. XVII ss.

198 L'espressione (corsivo aggiunto) è di A. Predieri, *Il Governo colegislatore*, cit., p. XVIII.

199 Così D. Coduti, *Il Governo*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012, p. 283.

sembra (prestarsi a) rincorrere l'aggravarsi della crisi, rispondere con rapidità alle pressioni di fattori extra-giuridici di livello sovranazionale ed internazionale e dare riscontro all'irrigidirsi della risposta giuridica nelle regole europee.

La decisione di bilancio viene in larga parte definita facendo ricorso alla decretazione d'urgenza, e si assiste progressivamente ad uno scivolamento, sia temporale che semantico, che allontana i provvedimenti dalla manovra in senso stretto. Dopo le prime esperienze dei decreti correttivi, si è stabilizzata la prassi di anticipare in modo consistente i contenuti della manovre autunnali attraverso uno o più decreti-legge, in partenza collocati nel periodo primaverile, poi, come si è visto, diluiti su tutto l'anno «a seconda delle esigenze di correzione dell'andamento delle finanze pubbliche»²⁰⁰. Il meccanismo si conferma anche dopo la riforma della legge di contabilità del 2009, che intendeva colmare le carenze dei meccanismi di razionalizzazione e stabilizzazione dell'indirizzo finanziario del Governo predisposti dal testo costituzionale e dai regolamenti parlamentari: nonostante tale legge abbia realizzato un sostanziale rafforzamento dell'esecutivo nelle procedure, il baricentro si è ulteriormente spostato verso il Governo e in particolare verso il Ministro dell'economia²⁰¹. Nel primo anno della XVII legislatura, se non è stata realizzata una vera e propria manovra estiva, sono intervenuti una pluralità di decreti con effetti finanziari che confermano la frammentazione della decisione di entrata e di spesa²⁰²: si pensi ai decreti che nel 2013 sono intervenuti a rapide riprese sulla fiscalità, come il d.l. n. 54, in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, il d.l. n. 102, che aboliva l'Imposta municipale unica relativamente alla prima casa, ai terreni agricoli e ai fabbricati rurali, prevedendone la sostituzione a partire dal 2014 con la cosiddetta *Service Tax*, e il d.l. n. 133 che dispone l'abolizione della seconda rata della suddetta imposta comunale.

I decreti si staccano progressivamente dai tempi previsti dalla legislazione contabile per inserirsi in tempistiche che sono in parte scandite dal semestre europeo e per altra parte sollecitate dall'andamento dei mercati finanziari. Parallelamente, lo scollegamento dalla manovra, e il collegamento invece alle contingenze, traspare anche dalle intitolazioni e dalle definizioni utilizzate dagli stessi promotori dei decreti: dalle “manovre d'estate” alla “manovra bis”, dal “salva Italia” ai decreti “sviluppo” e a quelli sulla “*spending review*”, si tratta comunque di interventi che realizzano la decisione sulle politiche di bilancio.

Sul versante delle politiche di rilancio dell'economia e di intervento settoriale si ha

200G. Rivosecchi, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 1, p. 4.

201In questo senso si esprime G. Rivosecchi, *Il Parlamento*, cit., p. 243.

202In tal senso v. C. Goretti, L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio*, in *Astrid online*, 2010, 2, p. 10 ss.

un'analoga scansione dei tempi, che diviene frammentazione della regolazione: le riforme sostanziali tramite decreto-legge avvengono secondo una tecnica normativa che si potrebbe dire "per approssimazioni successive", in quanto la disciplina si delinea progressivamente, in modo non sempre lineare e perscrutabile, attraverso il succedersi di un coacervo di disposizioni e frequenti mutamenti di rotta. Ciò dipende (anche) dal fatto che questi interventi, da una parte, si collocano nell'ambito di politiche di risposta alla crisi dei mercati finanziari, dall'altra, si propongono di dare solerte realizzazione agli impegni assunti in sede europea con il Programma nazionale di riforma e con il Programma di stabilità.

Nel perseguire l'obiettivo dell'allineamento ai vincoli europei e del risanamento economico-finanziario, i cui tempi nell'immediata emergenza erano fondamentalmente dettati dai mercati finanziari, la decretazione d'urgenza si è imposta come lo strumento nazionale più rapido ed efficace, affinato «attraverso un uso sempre più "specializzato" del binomio maxi-emendamento/questione di fiducia»²⁰³ per l'approvazione dei disegni di legge di conversione, che non lascia spazio né tempo di intervento al Parlamento.

Il tratto comune dei recenti decreti che intervengono a vario titolo nel settore economico-finanziario è l'essere in larga parte giustificati, a partire dagli stessi preamboli, dalla crisi economico-finanziaria e dagli impegni assunti dall'Italia con le istituzioni europee. In questa direzione andava il decreto-legge n. 138 del 2011, adottato «per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione». Gli impegni assunti in sede comunitaria per far fronte alla crisi economica rappresentano uno degli aspetti determinanti anche della vicenda istituzionale della XVI legislatura²⁰⁴: la crisi del Governo Berlusconi IV si consuma con l'approvazione della legge di stabilità per il 2012 ed è seguita dalla formazione di un nuovo esecutivo guidato dal senatore Monti, che assume l'*interim* del Ministero dell'economia e delle finanze, con la specifica funzione di governare il Paese nella crisi economico-finanziaria²⁰⁵.

203G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 2012, 3.

204Relativamente alla crisi del Governo Berlusconi IV, alla nascita del Governo Monti e al ruolo del Presidente della Repubblica cfr. *inter alia*, A. Barbera, *I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del «berlusconismo»*, in *Quad. cost.*, 2011, 4 p. 930; D. Coduti, *Il Governo*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), 2012, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, p. 263 ss.; A. Ruggeri, *L'art. 94 della Costituzione vivente*, in *Federalismi.it*, 2011, fasc. XXIII, su www.federalismi.it, p. 1 ss.

205Secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri stesso, nel discorso programmatico

I principali decreti adottati per farvi fronte, e che hanno maggiormente inciso sull'ordinamento, sono i già citati decreti che sostantivano l'auspicata parabola ascendente del Paese e che si giustificano sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza di emanare, rispettivamente, «disposizioni per il consolidamento dei conti pubblici, al fine di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale» (d.l. n. 201 del 2011), «disposizioni per favorire la crescita economica e la competitività del Paese, al fine di allinearla a quella dei maggiori partners europei ed internazionali» (d.l. n. 1 del 2012), infine «disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo, al fine di assicurare, nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese e la crescita, dando sostegno e impulso al sistema produttivo del Paese» (d.l. n. 5 del 2012). Ancora, il decreto-legge c.d. del fare, n. 69 del 2013, recante «disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia» collega la straordinaria necessità ed urgenza di realizzare interventi di sostegno, rilancio e riduzione degli oneri amministrativi per cittadini ed imprese «al fine di dare impulso al sistema produttivo del Paese». E si potrebbe continuare nell'esemplificazione.

Ciò che senz'altro si conferma è la necessità di responsabilizzare il Governo per la gestione dei conti pubblici rispetto ai parametri di Maastricht, il Patto di stabilità e l'andamento dei mercati finanziari. Il quesito che si pone è *verso chi* sia responsabile il Governo. Come si è visto, infatti, questa assunzione di responsabilità si gioca tra il momento intergovernativo di elaborazione delle linee guida di politica economica in Consiglio europeo e quello della programmazione indirizzata a quei fini nel DEF, cui fanno seguito le raccomandazioni di Commissione e Consiglio Ecofin. Le raccomandazioni delle istituzioni europee in sede di semestre europeo danno ritmo e direzione agli interventi, esigendo rapide ed efficaci risposte agli obiettivi posti nel coordinamento delle politiche di bilancio ed economiche e a quegli impegni viene data immediata esecuzione in via sistematica con decreto-legge (si rammenta che per l'Italia si è aggiunta la necessità ed urgenza di addivenire alla chiusura della procedura per disavanzi eccessivi che era stata aperta il dicembre 2009 con la decisione 2010/286/UE e che è stata chiusa dalla decisione del Consiglio del 21 giugno 2013²⁰⁶).

tenuto il 17 novembre 2011 al Senato, i tre pilastri sui quali il Governo, definito “di impegno nazionale”, avrebbe lavorato erano rigore di bilancio, crescita ed equità per riscattare il Paese e ristabilimento della fiducia nelle sue istituzioni (cfr. Resoconto stenografico della seduta n. 637 del 17/11/2011 reperibile in www.senato.it).

206Dai “considerando” della decisione 2013 (reperibile nella Gazzetta ufficiale dell'UE, versione elettronica, in <http://eur-lex.europa.eu>): «dopo aver toccato il picco al 5,5% del PIL nel 2009, il disavanzo delle

Il rafforzamento della *governance*, attraverso il riconoscimento agli organi dell'Unione di poteri sempre più incisivi per il controllo, il coordinamento preventivo e la correzione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell'Eurozona, si è imposta come risposta politica e giuridica alla crisi economica. Come si è visto, le tappe della nuova configurazione dei vincoli europei dei conti pubblici vedono susseguirsi, nel corso di circa un anno, sia strumenti tradizionali del diritto dell'Ue, sia trattati paralleli esterni ad esso. Dal Patto Europlus del 25 marzo 2011, con cui tra l'altro i Paesi dell'area euro si sono impegnati a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea con strumenti giuridici di «natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)», al Six e Two Pack, che predispongono una sorveglianza più stringente sui bilanci nazionali.

Il solo diritto dell'Unione si dimostrava però insufficiente per garantire gli obiettivi parametrici, per questo si è preferito seguire la strada intergovernativa con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal Compact) firmato in occasione del Consiglio europeo del marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE (ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca) ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013²⁰⁷. Il Trattato comporta l'impegno specifico da parte degli Stati aderenti a modificare la propria Costituzione o comunque ad istituire nel proprio ordinamento un vincolo efficace a garantire il rispetto della regola aurea per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo²⁰⁸. In questo modo le politiche di bilancio, che nel modello di Maastricht trovano la propria fonte di legittimazione nelle scelte degli organi rappresentativi nazionali, vengono ora assoggettate a forti vincoli da parte di istituzioni europee.

pubbliche amministrazioni dell'Italia si è costantemente ridotto scendendo al 3,0% del PIL nel 2012, che era il termine fissato dal Consiglio. Il miglioramento è stato realizzato grazie ad un significativo risanamento di bilancio». «Nell'ipotesi di politiche invariate, secondo le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, il disavanzo dovrebbe attestarsi al 2,9% del PIL nel 2013 e al 2,5% nel 2014». La decisione del Consiglio di abrogare la decisione di disavanzo eccessivo, prende in considerazione gli obiettivi di bilancio presentati nel programma di stabilità per il 2013, formalmente approvati dal Parlamento il 7 maggio e riconfermati dal nuovo Governo il 17 maggio, dopo le c.d. previsioni di primavera, con una dichiarazione formale che annunciava anche l'adozione di nuove misure; queste ultime sono state adottate nella stessa data con il decreto-legge n. 54 del 2013, i cui effetti vengono valutati dal Consiglio nel senso che «non avranno un impatto significativo sul disavanzo, se attuate integralmente».

207Sul Fiscal Compact v. L. S. Rossi, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 2, p. 293 ss.; G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012.

208Più specificamente, gli obiettivi parametrici posti dal Trattato sono il conseguimento nel corso del ciclo della soglia di deficit strutturale pari allo 0,5% del PIL e la riduzione del debito pubblico rispetto al PIL. Le deviazioni (temporanee) da tale obiettivo sono ammesse solo per circostanze eccezionali.

Ottemperando all'impegno assunto con il Fiscal Compact²⁰⁹, il legislatore italiano è intervenuto con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, cui ha dato attuazione con la legge 24 dicembre 2012, n. 243²¹⁰. La revisione costituzionale ha riguardato gli articoli 81, 97, 117 e 119, ed ha introdotto nell'ordinamento un principio di carattere generale secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio²¹¹, e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria²¹².

La mancata riproposizione del terzo comma dell'art. 81 Cost. comporta l'abolizione del divieto di introdurre, con la legge di bilancio, nuovi tributi e nuove spese; in virtù di ciò, nel tentativo di razionalizzare la decisione di bilancio, la legge di attuazione stabilisce che l'attuale contenuto della legge di stabilità confluisca nello stesso disegno di legge di bilancio. Per adeguare la normativa ordinaria alle innovazioni introdotte con quest'ultima legge dovrà essere disposta un'ulteriore riforma della legge di contabilità e finanza pubblica.

Queste importanti novità potranno incidere sulla prassi della decretazione d'urgenza in materia economico-finanziaria? Il grado di attuazione della riforma è ancora incompleto e si dovrà pertanto attendere che le novità entrino a regime: le disposizioni della legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, così come quelle della legge di attuazione si applicano a partire dal 1° gennaio 2014, ad eccezione della nuova disciplina del contenuto della legge di bilancio (e delle disposizioni del Capo IV, concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali) la cui

209Che però non imponeva agli Stati firmatari un esplicito obbligo giuridico di costituzionalizzare la regola aurea; il vincolo, però, era senza dubbio politico, perché connesso al contesto economico e finanziario europeo ed internazionale.

210Per un'analisi della riforma e della sua attuazione si veda l'approfondita ricostruzione di T.G. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1.

211La dottrina è tendenzialmente concorde nel ritenere che la riforma non abbia inteso introdurre una regola sul pareggio contabile, quanto piuttosto un obiettivo di sana gestione delle finanze pubbliche: cfr. T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., spec. § 3. Sono infatti previsti vari meccanismi di flessibilità, tra cui la possibilità, previa autorizzazione adottata dalle Camere a maggioranza assoluta, di ricorrere all'indebitamento entro i limiti degli effetti negativi sul bilancio derivanti dall'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali). Come è stato osservato, l'introduzione dell'equilibrio di bilancio non è incompatibile con politiche di *deficit spending* qualora si impongano risposte immediate e necessarie per assicurare la garanzia dei diritti e la coesione sociale: cfr. A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 1, p. 8 ss. Si veda ancora A. Morrone per una più ampia lettura del principio di equilibrio di bilancio come vincolo essenziale «in funzione della conservazione della democrazia» (*ivi, passim*, spec. p. 14).

212In particolare è l'art. 97 Cost. a collegare il principio di equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito alla «coerenza con l'ordinamento comunitario»; la legge di attuazione a sua volta contiene varie disposizioni di apertura all'ordinamento europeo. Si crea pertanto una sorta di «rinvio mobile» al diritto europeo (così A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., e T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., § 3).

applicazione è differita al 1° gennaio 2016²¹³.

Si può ipotizzare uno scenario, tuttavia, proprio a partire dalle linee di tendenza che si sono registrate nell'analisi della produzione normativa. Posto che esiste uno stretto legame tra le iniziative assunte a livello europeo e la loro realizzazione a livello nazionale con strumenti quanto più tempestivi ed efficaci, esigenza soddisfatta nel nostro ordinamento dallo strumento del decreto-legge, allora si può immaginare che la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, da una parte, e l'irrobustirsi del collegamento con l'ordinamento europeo, dall'altra, daranno ulteriore linfa alle ragioni che finora hanno portato all'adozione sistematica di questa fonte del diritto. Con un ragionevole margine di attendibilità si può presumere che troverà conferma la centralità del controllo sulla tempistica e tempestività delle risposte normative in sostanziale ottemperanza agli impegni europei.

Si tratta di dinamiche che erano avviate già a Costituzione invariata²¹⁴, e dovute in particolare al percorso di rafforzamento degli strumenti di *governance* dell'Ue. La consacrazione nel testo costituzionale dei principi di sana gestione della finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei determina un ulteriore livello di responsabilizzazione dei governi, con ciò che ne consegue in termini di garanzia di adempimento attraverso gli strumenti normativi che essi hanno a disposizione²¹⁵.

213L'art. 21 della legge n. 243 del 2012 autorizza una sperimentazione degli effetti derivanti dalle novità introdotte.

214Sugli elementi di continuità e discontinuità della riforma con il modello costituzionale originario e con la sua evoluzione, cfr. T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., § 4).

215Il coordinamento più stringente delle politiche di bilancio, poi, se pone problematiche relative alle forme della sovranità, non appare però «una cessione definitiva» della stessa, poiché la sua attuazione concreta viene definita nelle sedi intergovernative, nelle quali si realizzano decisioni «di natura politica ancora in mano agli Stati»: T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale*, cit., § 6. Sul mutamento della sede di definizione dell'indirizzo politico si tornerà più compiutamente nel capitolo conclusivo.

CAPITOLO SECONDO

GLI ARGINI COSTITUZIONALI ALLA DECRETAZIONE D'URGENZA

1. Alla ricerca di una tesi effettiva

«Fra più ricostruzioni astrattamente equivalenti di un istituto è buona regola [...] accettare quella che sia meno incompatibile con la vigente pratica costituzionale»¹.

Le tendenze che sono emerse dallo studio analitico di cui si è dato conto nel primo capitolo danno conferma dell'assestamento del centro di produzione normativa nella decretazione d'urgenza, la quale sembra trovare un "rifunzionalizzazione" nella definizione della politica economica. La decisione politica e in particolare di politica economico-finanziaria è infatti affidata in via pressoché esclusiva ad una successione di decreti, nell'apparente ricorrere di una comune esigenza: quella di avere a disposizione una fonte in grado di produrre immediatamente effetti normativi. Ciò dipende anche dal fatto che questo strumento, per la caratteristica sua propria di «avere la forza della legge, ma non il suo procedimento»², si è prestato dapprima a rincorrere l'aggravarsi della crisi dei mercati finanziari, poi a rispondere con rapidità alle pressioni di fattori extra-giuridici di livello sovranazionale ed internazionale, e attualmente a dare riscontro all'irrigidirsi della risposta giuridica nelle regole europee. In particolare, nell'ambito dei meccanismi di *governance* economica, si ha una «rimodulazione del ciclo delle procedure nazionali di programmazione, sia sotto il profilo della tempistica che sotto quello dei contenuti»³, nel quale l'esecutivo si propone di dare immediata realizzazione mediante decreto-legge agli impegni assunti in sede europea.

Da un certo punto di vista, nelle legislature che si sono succedute a partire dall'inizio della crisi finanziaria internazionale e nell'ambito della nuova *governance* economica europea, il decreto-legge si è confermato nella sua funzione congenita di "fonte della crisi". Tradizionalmente proprio le ipotesi di gravi crisi economiche, generali o di

1 L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, p. 556.

2 A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 47.

3 G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, n. 1, p. 35.

settore, per cui lo Stato non può esimersi dall'intervenire (ad esempio per arginare il fallimento delle imprese e le connesse conseguenze economiche per la collettività), rientrano anche nelle più restrittive interpretazioni sulla portata dei presupposti della decretazione d'urgenza. Se però lo scopo di superare una grave crisi economica diviene oggetto specifico e diretto del programma governativo, non si può non vedere come presupposti soggettivi e oggettivi arrivino a coincidere⁴: è quantomeno dubbio che la congiuntura economica che duri vari anni possa costituire, per tutta la sua durata e per tutte le sue manifestazioni, un caso straordinario di necessità ed urgenza. La soluzione potrebbe dipendere dai casi, poiché nulla esclude che possano presentarsi in quel periodo di congiuntura negativa singoli fatti concreti che determinino la necessità ed urgenza di provvedere⁵. La questione torna a spostarsi, allora, sul piano politico, perché ha a che fare con il «buon uso» del decreto-legge da parte del Governo⁶.

Queste vicende normative confermano che stabilire se un decreto-legge debba essere emanato «è questione alquanto opinabile»⁷: se effettivamente per alcuni decreti-legge di immediata risposta alla crisi si imponevano *oggettivamente* misure urgenti, per larga parte delle politiche finanziarie ed economiche si ha una scansione di interventi *politicamente* necessari ed urgenti. Le peculiarità dei fattori di pressione sulle economie degli Stati, dati dalla globalizzazione dei mercati e dalla integrazione della politica economica e di bilancio nazionale nel coordinamento europeo, ma anche dalla determinante incidenza di istituzioni private quali le agenzie di *rating*, portano il legislatore a configurare come urgente e necessitata anche la realizzazione di riforme generali e ordinarie come la revisione delle Province o la drastica riforma del sistema pensionistico.

La prassi contemporanea della decretazione d'urgenza, così rapidamente tratteggiata, induce a pensare che la principale funzione del decreto-legge sia oggi quella di *provvedere* in tempi rapidi e certi a fronte dell'esigenza di dare solerti ed efficienti risposte ai pregnanti vincoli europei. L'interrogativo fondamentale per chi voglia coniugare un'impostazione critica che guarda al dato effettuale, con aspirazioni sistematiche che possano ambire ad essere durature, è se questa fenomenologia possa rientrare nelle potenzialità interpretative del dettato costituzionale. Se è pacifico che la prassi si muove

4 La possibilità di questa «coincidenza del tutto casuale» era sottolineata anche da G. Viesti, *Il decreto-legge*, Napoli, Jovene, 1967, p. 119, che vi ravvisava criticamente un caso lampante di emergenza già determinatasi, quindi non più obiettivamente straordinaria.

5 Così V. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 229.

6 V. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., p. 227.

7 V. Di Ciolo, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., p. 223.

nel senso dell'*efficienza* del sistema decisionale, la Costituzione invece ragiona sul piano delle *garanzie* che accompagnano il momento decisionale e predispongono degli argini all'operato degli attori istituzionali: quali di questi limiti vengono attivati dalla suddetta regolarità e dalla evoluzione degli equilibri politico-istituzionali? E quale tra le ricostruzioni teoriche possibili permette di configurare lo strumento costituzionale del decreto-legge in modo maggiormente effettivo?

La sfida che si affronta è proporre una configurazione della decretazione d'urgenza che sia in grado di descrivere la *regolarità* attraverso le *regole*, cercando un'interpretazione costituzionale attorno alla quale vi sia un sufficiente consenso di dottrina, giurisprudenza ma anche delle tendenze della prassi. Chiaramente non si vogliono in tal modo assecondare consuetudini *contra legem*. Si pensa piuttosto che quanto più sia effettiva la ricostruzione cui si aderisce e si avvicini ad un modello sufficientemente descrittivo della consuetudine applicativa, tanto più si potrà aspirare a contenere la prassi abusiva teorizzando pregnanti limiti ed attivando efficaci strumenti di controllo. Il «criterio di effettività»⁸ permetterà a sua volta di testare e confermare la validità delle disposizioni dedicate a questa fonte del diritto⁹.

1.1. I principali limiti sostanziali, secondo tradizione

L'atto di esercizio della decretazione d'urgenza comporta una vistosa deroga all'ordine naturale delle competenze in materia di produzione normativa, il cui fondamento è ricollegabile principalmente a due diverse ricostruzioni logico-giuridiche dell'istituto. Secondo una prima teoria, la decretazione d'urgenza è espressione di una auto-assunzione di poteri legislativi da parte del Governo nel singolo caso concreto, illegittima rispetto al sistema di ripartizione delle competenze fra gli organi costituzionali, ma legittimata dall'insorgere di una necessità cui occorre far fronte¹⁰. In questo senso la Costituzione si limita a regolamentare l'eventualità dell'emanazione di decreti-legge in straordinari casi di necessità ed urgenza, prevedendo conseguentemente la specifica responsabilità governativa per la loro adozione e disciplinando il procedimento per la loro conversione quale *bill of indemnity*. Secondo la più diffusa - e qui condivisa - ricostruzione invece, il decreto-legge

8 Il «criterio di effettività» è richiamato da E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 306 ss.

9 Sulle consuetudini applicative come prova della validità delle disposizioni sulle fonti v. C. Esposito, *Consuetudine*, in *Enc. Dir.*, IX, p. 465 ss.

10 Questa ricostruzione, in parte mutuata da Santi Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* (1909), ora in *Scritti minori. I*, Milano, 1950, risale a C. Esposito, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, Milano, 1963, p. 835, ed è stata ripresa da F. Sorrentino, da ultimo in *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, p. 197.

costituisce esercizio di una eccezionale competenza affidata al Governo dalla Costituzione, che diviene esercitabile per il concreto insorgere di casi straordinari di necessità ed urgenza, ai quali non si potrebbe provvedere tempestivamente con gli ordinari strumenti legislativi. Conseguentemente il decreto-legge si configura come atto valido ma dotato di efficacia provvisoria, condizionata alla conversione in legge quale momento di stabilizzazione di quegli effetti normativi¹¹.

Le prescrizioni dell'art. 77 Cost. si appuntano sui casi in cui il decreto d'urgenza può essere adottato, sui tempi e le modalità dell'esame parlamentare e sugli effetti sostanziali della conversione. Si tratta di una disciplina configurata soprattutto come sistema di limiti e garanzie nei confronti del potere di legislazione d'urgenza attribuito all'esecutivo. Ciò di cui si è maggiormente preoccupata la dottrina è stato evidenziare i limiti sostanziali, ricondotti fondamentalmente a tre categorie: limiti attinenti all'oggetto o alla materia, limiti di contenuto e limiti attinenti ai presupposti di necessità ed urgenza.

Già nel capitolo precedente si è optato per la «assoluta indefinitezza» del campo d'azione dei decreti-legge, che possono abbracciare la quasi totalità delle materie suscettibili di disciplina legislativa ordinaria¹²; sotto questo profilo la politica economico-finanziaria, che costituisce l'ambito di intervento dei più corposi e rilevanti decreti delle ultime tre legislature e che incide sulle materie più varie, non attiva problematiche di tipo materiale. Va ricordato però che la dottrina ha posto in evidenza ragioni che portano a concludere per la incompetenza del decreto-legge rispetto ad alcuni oggetti¹³ ed è in particolare quella penalistica ad essersi spesa per l'individuazione di limiti di materia per il decreto-legge in ragione della gravità dei rischi derivanti dalla produzione di effetti irreversibili in ambito penale¹⁴.

11 Cfr. A. Pizzorusso, *Le fonti del diritto*, Bologna-Roma, 1977, p. 259 ss., L. Paladin, *La formazione delle leggi*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 48 ss., G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, 1988, p. 1 ss., V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, Cedam, 1993, p. 86-87. L'attribuzione all'esecutivo di questa competenza in assenza di esplicite statuizioni costituzionali, era stata ricavata dal principio della necessità come autonoma fonte di diritto da Santi Romano, *Sui decreti-legge*, cit., p. 298.

12 L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 534.

13 Utilizzando la distinzione tra le diverse accezioni in cui la nozione di materia viene in rilievo, prospettata da A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 136 ss., si fa riferimento ora a quella di materia-oggetto, nel senso dell'ambito materiale su cui l'atto normativo incide, e non a quella di funzione-compito, riferita invece al tipo d'attività che si svolge per mezzo dell'atto normativo (cfr. *infra* in questo §): tali oggetti precluso sono stati individuati principalmente nella materia elettorale e in quella referendaria.

14 La tesi della illegittimità del decreto-legge in materia penale è stata elaborata da G. Carboni, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità: lineamenti dogmatici e storico-costituzionali dell'articolo 650 del Codice penale*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 249 ss., e da F. Bricola, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIX, Torino, Utet, 1973, p. 39 ss.; la tesi è stata poi ripresa da G. Marinucci, E. Dolcini, *Corso di diritto penale. I*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 38.; in generale sui profili problematici v., *inter alia*, G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, Zanichelli, 2009, p. 55; F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 115 ss. Le perplessità

Tradizionalmente si è posto l'interrogativo se i decreti-legge, e in generale gli atti aventi forza di legge del Governo, possano disciplinare materie coperte da riserva di legge¹⁵. Si dovrebbe rispondere negativamente se si considerasse prevalente la *ratio* di regola sul rapporto tra organi sottesa all'istituto della riserva di legge: solo la legge è strumento di tutela delle libertà e garanzia dagli abusi del Governo¹⁶, per il collegamento con il carattere rappresentativo dell'organo parlamentare, espressione di tutto il corpo elettorale e comprensivo delle minoranze, che trovano voce grazie alla pubblicità del procedimento legislativo e alle sue articolazioni¹⁷. La prevalente dottrina però ritiene soddisfatta la riserva anche in caso di adozione di atti aventi forza di legge. Ciò in quanto, da un lato, valorizza nella riserva di legge la *ratio* di regola sul rapporto tra le fonti, dall'altro, sottolinea come l'intervento della legge è comunque presente (preventivamente nella delegazione, successivamente nella decretazione¹⁸) e, infine, considera che proprio

avanzate sulla possibilità di inserire a pieno titolo il decreto-legge tra le fonti del diritto penale riguardano le varie manifestazioni del principio di legalità *ex art. 25, comma 2, Cost.* Anzitutto risulta nella sostanza disatteso il fondamento di garanzia della riserva assoluta se, con il decreto-legge, la norma penale, nel periodo intercorrente tra la sua emanazione e la conversione parlamentare, entra in vigore sotto la responsabilità esclusiva del potere esecutivo, eludendo i diritti delle minoranze ed ogni essenziale garanzia di contraddittorio e pubblicità della deliberazione: il principio di legalità vorrebbe proprio scongiurare misure coercitive che traggono origine non da previsioni normative assunte dagli organi rappresentativi ma da statuizioni dell'esecutivo. In tal senso la riserva di legge in materia penale dovrebbe essere intesa come riserva di legge formale: a favore di questa tesi, tuttora minoritaria, si esprime, fra i costituzionalisti, L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XVIII, Treccani, Roma, 1990, p. 3. È stato sottolineato che in caso di mancata conversione di un decreto-legge che preveda una nuova incriminazione o che inasprisca il trattamento sanzionatorio di un reato preesistente, non tutti gli effetti vengono travolti *ex tunc*: sono irreversibili, infatti, gli effetti prodotti sulla libertà personale allorché, prima della decadenza del decreto, ad esempio, sia stata adottata una misura cautelare restrittiva della libertà personale o si sia proceduto all'arresto in flagranza dell'autore del reato (cfr. G. Carboni, *L'inosservanza*, cit., p. 261 ss.; F. Bricola, *Teoria generale del reato*, cit., p. 41). Inoltre l'uso della decretazione d'urgenza sarebbe incompatibile con il principio della conoscibilità della norma incriminatrice, per il fatto che la mancata previsione del periodo di *vacatio legis* renderebbe problematica l'effettiva conoscibilità dei precetti contenuti nel decreto-legge. Si è poi sottolineato come gli stessi presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza si pongono in contrasto con le esigenze di ponderazione delle scelte di criminalizzazione, ciò che sottende una potenziale violazione anche del principio di offensività: «può mai l'esigenza di tutela penale di un bene giuridico, vale a dire di un interesse il riconoscimento della cui dignità nel contesto sociale deve largamente preesistere all'intervento legislativo, profilarsi da un giorno all'altro, così come può da un momento all'altro subentrare la necessità di adeguati interventi pubblici a seguito di una calamità o di un disastro naturale?» (cfr. G. De Vero, *Corso di diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 243). La tesi dell'illegittimità del decreto-legge in materia penale non è però condivisa dalla dottrina, penalistica e costituzionalistica, maggioritaria; per quanto riguarda la prassi, nel capitolo I si sono registrate le tendenze, che pure hanno assunto proporzioni più contenute, circa l'utilizzo del decreto-legge in materia penale (v. *infra* cap I, § 2.2., lett. g).

15 Esprime dubbi sull'ammissibilità di tali interventi L. Carlassare, *Legge*, cit., p. 3. L'Autrice ha proposto la tesi anche in altre sedi: v. Id., *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, I, 425 ss. In tal senso v. anche G. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, I, Delle fonti del diritto*, Napoli, Jovene, 2009, p. 163 ss.

16 L'intervento della legge soddisfa l'esigenza che «ogni limitazione da essa stabilita può ritenersi indirettamente consentita da coloro che dovranno subirla»: v. L. Carlassare, *Legge*, cit., p. 2.

17 Cfr. L. Carlassare, *La 'riserva di legge'*, cit., p. 439.

18 A questo orientamento si obietta che in base all'art. 76 Cost. l'intervento parlamentare è limitato alla

l'equiparazione formale sul piano delle fonti del diritto comporta la comune sottoposizione al sindacato della Corte costituzionale; la quale, per parte sua, ha confermato la legittimità della pratica che vede l'intervento degli atti legislativi del Governo nelle materie riservate¹⁹ (con l'eccezione delle c.d. riserve di legge formale). D'altra parte consentire all'esecutivo di esercitare la funzione legislativa in materie coperte da riserva di legge è coerente con la *ratio* stessa della decretazione d'urgenza, quale strumento in grado di far fronte ad esigenze improvvise ed imprevedibili che non consentono di attendere i tempi della produzione legislativa.

Secondo autorevole dottrina, con decreto-legge, in nome dell'urgenza, si potrebbe superare il disponibile con legge ordinaria e derogare anche a norme costituzionali²⁰, con la conseguenza che l'unico limite operante sarebbe quello della straordinaria necessità ed urgenza nella valutazione governativa e parlamentare, che in questi casi dovrebbe avere i connotati di una necessità assolutamente indifferibile²¹. Si ritiene di non aderire a questa tesi, facendo proprie le obiezioni di chi, da una parte, ha ritenuto che non fosse questa l'intenzione dei costituenti nella misura in cui riconobbero alla decretazione d'urgenza valore di legge ordinaria nel sistema delle fonti²², e dall'altra, ha contestato la tesi della necessità come autonoma fonte dei decreti-legge²³ poiché tale principio non sembra accolto

posizione dei principi e criteri direttivi «sovente estremamente generici, quindi ben al di sotto di quanto è costituzionalmente richiesto persino nel caso di riserva «relativa»», e che per il decreto-legge si finisce per lasciare ogni settore, anche il più delicato, al totale «arbitrio» del governo, per sessanta giorni, tanto più se si considerano gli abusi della prassi: v. L. Carlassare, *Legge*, cit., p. 3.

19 «La parificazione alle leggi formali degli atti "aventi forza di legge" (tra i quali certamente rientra il decreto legge) abilita tali atti a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a queste riservate»: sent. n. 184 del 1974; cfr anche. sentt. n. 86 del 1965, n. 126 del 1969, n. 29 del 1971, n. 243 del 1974, e più di recente sent. n. 330 del 1996.

20 Tra i sostenitori di questa tesi si ricordano C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 850; C. Mortati, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, p. 195; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 292-294, 321-322; F. Modugno, *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, III, Roma, 1988, p. 10-11.

21 Coloro che hanno ritenuto ammissibile che i decreti-legge, quando lo richiedano le circostanze, possano incidere su norme costituzionali, sia derogandovi sia sospendendone l'efficacia (v. nota prec.) fondano l'argomento su un duplice ordine di considerazioni: da un punto di vista testuale, essi evidenziano che il comma 3 dell'art. 77, disponendo che le Camere possano con legge regolare i rapporti ordinati da un decreto non convertito, in tanto ha ragion d'essere in quanto abilita i decreti ad oltrepassare il disponibile con legge ordinaria, posto che la forza di legge potrebbe essere assimilata a quella costituzionale; da un punto di vista sostanziale, i decreti-legge potrebbero incidere in materia costituzionale in quei casi eccezionali in cui il Governo per fronteggiare situazioni gravissime ritenesse di dover intervenire per derogare o sospendere norma costituzionali, rimanendo chiaramente precluso che con tali atti possa stabilmente innovarsi all'ordine costituzionale ovvero procedere alla revisione di disposizioni della Costituzione.

22 Così L. Paladin, *La formazione delle leggi*, cit., p. 63-69, Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 239, e G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, cit., p. 8: gli AA. fanno derivare tale limite assoluto o dalla forza di legge del decreto, o dalla natura ordinaria della legge di conversione, cosicché il decreto non potrebbe andare oltre i limiti segnati dalla Costituzione per quest'ultima fonte.

23 A teorizzarla, nella vigenza dello Statuto Albertino, prima della loro previsione ad opera della legge n. 100 del 1926, fu Santi Romano, *Sui decreti-legge*, cit., p. 287.

nel diritto positivo²⁴. Si ritiene che la straordinaria necessità ed urgenza rappresentino i presupposti previsti dalla Costituzione, essa si fonda che abilita la decretazione e la affida all'autonoma competenza e responsabilità dell'esecutivo. Infine si condivide la considerazione secondo cui i provvedimenti che in nome della necessità sospendessero la Costituzione «avrebbero il carattere di fonti *extra ordinem*»²⁵ e opererebbero quindi al di fuori della fattispecie dell'art. 77 Cost.

In aggiunta al limite della materia costituzionale, la prevalente dottrina ha individuato funzioni per le quali non si potrebbe intervenire tramite decretazione d'urgenza, in particolare per tutte quelle attività parlamentari dirette al controllo dell'esecutivo o che comunque postulino l'alterità di Governo e Parlamento, ed in parte positivizzate nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988²⁶. Rispetto a questa legge, che ha previsto una serie di limiti volti a contenere alcuni degli aspetti più gravi di abuso governativo nel ricorso agli atti aventi forza di legge²⁷, si è posto il problema del valore da attribuirvi: l'opinione prevalente è quella che le relative previsioni, in quanto contenute in una legge ordinaria, non sono in grado di dettare efficacemente limiti ad atti aventi la stessa efficacia²⁸, fatta eccezione per le prescrizioni che possano qualificarsi come esecutive del dettato costituzionale²⁹; le altre, invece, più che indicare un vero e proprio limite giuridico per il Governo, costituirebbero «regola di tecnica legislativa»³⁰. Ad ogni modo, secondo l'orientamento dominante, il Governo con decreto-legge non potrebbe approvare bilanci e consuntivi, autorizzare la ratifica di trattati internazionali, regolare rapporti sorti sulla base di decreti-legge non convertiti, convertire in legge altri decreti, delegare a sé l'esercizio della funzione legislativa, deliberare inchieste parlamentari³¹.

24 Cfr. G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, cit., p. 4.

25 L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 240.

26 La lettera del comma 2 vieta al Governo, mediante decreto-legge, di «a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento».

27 Per un commento alla legge n. 400 del 1988, in particolare per la parte dedicata alla decretazione legislativa d'urgenza, cfr. S. Labriola, *Il Governo della repubblica. Organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 214 ss.

28 In tal senso, cfr. tra gli altri L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 254 ss. *Contra*, invece, v. F. Modugno, *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 66 ss. secondo cui le norme sulla produzione, in quanto riguardano l'esistenza e la validità di altre norme, si pongono su un piano superiore, indipendentemente dalla gerarchia formale delle fonti.

29 Cfr. in tal senso A. Pace, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 1483 ss., spec. p. 1489.

30 G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, Cedam, 1989, p. 182.

31 Esemplificano tali casi come limiti alla decretazione d'urgenza C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 842; G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, cit., p. 9-10; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 207. Tale orientamento non è condiviso da chi sostiene che la potestà legislativa in casi di straordinaria necessità ed

Il vincolo principale posto dalla Costituzione inerente la natura stessa della decretazione d'urgenza, e fortemente sollecitato dalla prassi costituzionale, è la norma che prevede l'emanazione dei decreti-legge solamente «in casi straordinari di necessità ed urgenza». Tuttavia proprio a partire dalla scarsa tenuta della disciplina costituzionale dei presupposti del decreto-legge nascono molti dei problemi connessi a questa fonte.

1.2. Natura soggettiva dei presupposti e responsabilità governativa

Se l'atteggiamento di diffidenza dei costituenti rispetto alla decretazione d'urgenza portò nella prima fase, in seconda sottocommissione, a far prevalere la tesi che non se ne dovesse nemmeno parlare nel testo costituzionale³², l'Assemblea si convinse poi dell'opportunità di dettare una disciplina che riconoscesse, limitandolo, l'uso della decretazione d'urgenza. Consapevoli che la natura stessa dei casi impediva di predeterminarli, i costituenti abbandonarono l'idea di indicare specificamente, come accade in altri ordinamenti, determinate situazioni di fatto³³, e preferirono appuntare il riconoscimento dei provvedimenti governativi dotati di forza di legge sul generico ricorrere di «casi straordinari di necessità ed urgenza»³⁴. In questo modo si poteva sperare di ricomprendervi tutti gli accadimenti «storico-ambientali» che si qualificassero per l'urgente necessità di provvedere³⁵.

Nulla quaestio se i decreti fossero emanati solo per situazioni di calamità o oggettiva straordinarietà, poiché l'esigenza di produzione normativa si esaurirebbe con l'entrata in vigore del decreto e la successiva fase servirebbe a stabilizzare nel tempo gli effetti di un atto che racchiuderebbe «tutte o quasi le possibilità di intervento normativo urgente offerte dalla situazione eccezionale venutasi a creare»³⁶. Nel suo complesso invece

urgenza «rappresenti una vera e propria competenza per materia del Governo» (C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 292; ma anche F. Modugno, *Atti normativi*, cit., p. 10-11); pertanto, qualora vi fossero i presupposti, non si potrebbe escludere a priori che il Governo possa intervenire anche nei casi in cui l'assetto costituzionale postuli l'alterità tra controllore e controllato.

32 Dopo una lunga discussione si approvò la proposta Bulloni («[n]on è consentita la decretazione d'urgenza da parte del Governo») lasciando aperta la possibilità dei decreti cosiddetti catenaccio (*Atti ass. cost.*, II sottocommis., 2 settembre 1946).

33 La proposta venne dall'On. Mortati («All'infuori del caso di delegazione e di quello di guerra, il Governo può emettere norme con forza di legge solo nel caso di aumento delle tariffe delle imposte indirette, quando vi sia danno col ritardo») che poi preferì ritirarla (cfr. *Atti ass. cost.*, 17 ottobre 1947).

34 La formula prescelta ricorda quella della legge n. 100 del 1926 con la quale, nell'intento di limitare l'operare di fatto della necessità come fonte del diritto, in assenza di una previsione giuridica dell'istituto d'urgenza per il periodo statutario, si dettò un'apposita disciplina dell'emanazione e conversione dei decreti-legge ammettendoli per «casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano» (art. 3, co. 1 n. 2, legge cit.).

35 Cfr. G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 115.

36 G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. Dir.*, 1996, 2, p. 424.

il fondamento di legittimazione dei decreti-legge risulta molto ampio e indefinito, proprio perché è chiaro che le situazioni di necessità che lo Stato si trova ad affrontare sono insuscettibili di aprioristica previsione. Gli stessi costituenti, che senza dubbio avevano in mente situazioni oggettivamente eccezionali tali da porsi al di fuori della consueta disponibilità del legislatore ordinario³⁷, avevano immaginato per il decreto-legge un impiego più ampio nella misura in cui hanno ammesso che fosse destinato a produrre effetti permanenti nell'ordinamento.

Sulla portata delle tre condizioni che legittimano e configurano il potere dell'esecutivo di adottare decreti-legge si sono alternate, tra i primi commentatori della Carta costituzionale, tesi rigorose e tesi più lassiste. Secondo gli approcci più severi la necessità dovrebbe andare ben oltre l'opportunità politica dell'atto, arrivando a rappresentare un «elemento di qualificazione delle fattispecie regolate»³⁸; l'urgenza d'altra parte non potrebbe equivalere a mera speditezza e risolversi nel fatto che per il Governo sia difficile far approvare le proprie proposte di legge³⁹, dovendo piuttosto implicare eccezionalità e imprevedibilità delle situazioni⁴⁰ e comportare la immediata applicazione del suo contenuto⁴¹. Secondo le opinioni più indulgenti, invece, la straordinarietà letteralmente intesa si lega a circostanze imprevedibili che esulano dall'ordinaria amministrazione⁴², la necessità indica l'indispensabilità di una misura per il perseguimento di un determinato indirizzo politico governativo, e l'urgenza rinvia alla non prorogabile produzione immediata di quegli effetti, nell'impossibilità di provvedervi con strumenti legislativi ordinari. Talvolta letti in maniera separata e talaltra unitaria, i requisiti sono per

37 Per esempio casi estremi in cui sono in pericolo la salvezza dello Stato e la salvaguardia delle istituzioni politiche, ma anche disastri naturali, epidemie e gravi crisi economiche; una rassegna di queste ipotesi limite si trova in G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 121, che però progressivamente allarga anche a casi dalla gravità più sfumata (rischio di scioperi nei servizi pubblici, proroga di termini, bisogno di mezzi finanziari), confermando tutti i limiti di una tipizzazione e elencazione rigorosa dei casi che possano dirsi, in modo oggettivo, straordinariamente necessari ed urgenti. Questi sforzi di razionalizzazione possono valere dunque più in senso descrittivo che prescrittivo (l'Autore comunque ritiene possano valere da direttiva nei confronti degli organi politici, ritenendo sia rimessa unicamente ad essi la valutazione dei presupposti dell'intervento).

38 C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 320.

39 Così per F. Sorrentino, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. Soc.*, 1974, p. 529, «deve escludersi che l'incapacità del Governo di guidare la maggioranza che lo appoggia ovvero di svolgere, attraverso la normale dialettica col Parlamento, il suo programma politico, possa di per sé assurgere ad urgenza di provvedere».

40 Così G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 116. Insiste altresì su tale concezione in termini assoluti della straordinarietà C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 321.

41 Cfr. G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 125 ss. L'Autore riconosce comunque casi in cui il decreto non immediatamente esecutivo è valido perché è idoneo «per il solo fatto della sua emissione, a scongiurare una situazione di grave pericolo», portando l'esempio di un decreto che, per far cessare uno sciopero di gravi proporzioni, conceda l'invocato aumento di salario che opererà tuttavia a distanza di qualche tempo.

42 Paladin sottolinea che da ciò potrebbero trarsi rilevanti conseguenze in tema di poteri del Governo nel tempo intercorrente fra nomina e fiducia (v. L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 556).

la verità difficilmente scindibili e a loro volta vivono in stretto rapporto con la funzione propria dei decreti-legge di sostituire eccezionalmente la legge ordinaria. In quest'ottica, taluni hanno identificato in particolare nell'urgenza l'elemento centrale della formula costituzionale⁴³, mentre altri ritengono che il fulcro di tutta la costruzione stia nella necessità⁴⁴. In ogni caso queste ricostruzioni convergono sull'individuazione della causa del decreto-legge nell'esigenza di anticipare gli effetti del provvedimento senza attendere i tempi del procedimento parlamentare.

Si può quindi sostenere che «non si contempla (nell'art. 77), solo l'eventualità di [...] provvedimenti presi in situazioni di assoluta necessità ed urgenza, ma bensì quella di provvedimenti necessitati ed urgenti solo in relazione ai fini propostisi dal Governo»⁴⁵. Come si è visto analizzando la prassi, ragioni di opportunità hanno suggerito di adottare con decreto-legge ogni provvedimento che presentasse un'urgenza tale da scongiurare di praticare la lunga via del procedimento legislativo e oggi questo strumento è utilizzato per assicurare l'immediata entrata in vigore di qualsiasi normativa che stia a cuore al Governo, indipendentemente dal suo contenuto. Questa prassi induce a considerare i presupposti non come condizioni obiettive per legittimare l'adozione del decreto, ma come «parametro di una valutazione soggettiva e discrezionale da parte del Governo effettuata nel momento stesso in cui assume la responsabilità di legiferare»⁴⁶.

Che i presupposti valgano in senso non (solo) assoluto e oggettivo, ma relativo e, come dire, soggettivo rientra nelle potenzialità interpretative dell'art. 77 Cost.: oltre ad una «necessità assoluta», oggettivamente caratterizzata per l'esigenza di provvedere, si è ritenuto esistesse una «necessità relativa»⁴⁷, valutata dal Governo sul piano della normalità in relazione alle esigenze connesse alla realizzazione dell'indirizzo politico. In questo senso la necessità, intesa come impossibilità di non intervenire o di intervenire altrimenti, e

43 Come si vedrà, sulla carenza di urgenza si appuntano le censure di arbitrarietà e illegittimità di Paladin e Romano rispetto ai provvedimenti che abbiano applicazione rinviata rispetto al giorno della pubblicazione.

44 Cfr. V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 218, e L. Paladin, *La formazione delle leggi*, cit., p. 56-58.

45 C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 835. Anche l'apertura dell'Assemblea costituente in favore dei "decreti catenaccio" ne sarebbe una riprova: questi furono ritenuti ammissibili perché utilizzabili per imporre aggravii fiscali la cui anticipata conoscenza da parte dei contribuenti, per via dei tempi e della pubblicità dei lavori parlamentari, ne avrebbe annullato almeno in parte gli scopi.

46 G.F. Ciaurro, *Decreto legge*, cit., p. 9.

47 Sulla distinzione tra «necessità assoluta» e «necessità relativa», largamente accolta in dottrina, v. in partic. C. Esposito, *Decreto legge*, cit., p. 834 ss.; cfr. inoltre L. Paladin, *La formazione*, cit., p. 57, e V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 236 ss. Accoglie la distinzione, ma insiste sul fatto che la urgente necessità deve attenersi non solo al mezzo ma anche allo scopo da realizzare, C. Fresa, *Provvisoria con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, Cedam, 1981, p. 72. Sul tema già T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica* (1917), ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, *passim*.

l'urgenza, come esistenza di un grave pericolo nel ritardo dell'intervento, sono elementi da contestualizzare anche nell'ambito del rapporto contingente tra gli organi costituzionali nonché del quadro politico esistente, e oggi - si aggiunge - nel contesto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema di relazioni tra poteri costituzionali nazionali ed istituzioni europee, sul cui fronte si ritiene si collochi proprio il potere normativo del Governo⁴⁸.

Non pare pertanto incoerente con la regola costituzionale affermare che la necessità ed urgenza siano da riferire non ai fini, che restano liberi e non necessari in senso assoluto, ma all'uso di mezzi straordinari, inevitabile in relazione a valutazioni di opportunità svolte dal Governo sotto la propria responsabilità. Si può anzi dire, come è stato detto, che «i requisiti della necessità ed urgenza si riferiscono al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento»⁴⁹. Se si assume questa prospettiva, allora, la sussistenza dei presupposti dovrà essere valutata politicamente anzitutto da parte del Governo nel momento dell'adozione (e poi dal Parlamento nel momento della conversione).

Ogni provvedimento del Governo è frutto di due opzioni congiunte, una sull'*an* e una sul *quomodo* intervenire⁵⁰: il primo momento riguarda uno stato di fatto esistente sul piano della realtà fenomenica, rispetto alla quale il Governo, con ampio margine di apprezzamento autonomo e sotto la propria responsabilità, ritiene opportuno un intervento rapido con atto dotato provvisoriamente di forza di legge anziché con legge ordinaria. Che si tratti di un terremoto o di un naufragio, della scadenza di termini, della spesa pubblica da contenere oppure della necessità di acquisire credibilità presso gli investitori, le circostanze di partenza corrispondono a elementi metagiuridici sui quali si innesta un intervento non solo conoscitivo ma anche valutativo del Governo, che li abilita a divenire giuridicamente rilevanti «quali processi di imputazione normativa a carattere derogatorio»⁵¹. Per questo si

48 Ragionava della «inammissibilità di una nozione oggettiva» dei presupposti del decreto-legge, collegando tale assunto all'estensione della «inclusività» della regolamentazione giuridica al fine di soddisfare gli «imperativi funzionali dello Stato contemporaneo», per cui non parrebbe possibile «tracciare linee sicure di demarcazione tra l'attività normativa che è semplicemente espressione dell'indirizzo di un certo governo e quella che invece risponde all'esigenza di realizzare l'integrazione di unità delle molteplici forze che compongono la compagine statale e che quindi può dirsi funzionale alla salvaguardia dell'ordinamento nella sua globalità», G. Pitruzzella, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Il foro it.*, 1988, I, p. 1418 ss.

49 Sul punto v. C. Esposito, *La validità delle leggi*, 1934, Padova, p. 162, nota 1.

50 Distingue i due profili dell'*an* e del *quomodo* per valorizzare i requisiti della necessità e dell'urgenza come riferiti al provvedere e non al contenuto del provvedimento, F. Rimoli, *Presupposti oggettivi del decreto-legge, sindacato di costituzionalità e trasformazione della forma di governo*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 231 ss., spec. p. 247. Parallelamente il Parlamento deve decidere sull'*an* e sul *quomodo* convertire, ma di questo secondo momento in sede assembleare si ragionerà nel prosieguo.

51 C. Fresa, *Provvisoriaietà*, cit., p. 79.

può dire che gli oggettivi dati appartenenti alla realtà sono da considerarsi soggettivamente idonei a giustificare un intervento eccezionale.

La seconda valutazione discrezionale del Governo è l'individuazione della disciplina più opportuna ed efficace rispetto alla situazione concreta esistente. L'interrogativo che si pone è quale sia il margine di azione del Governo nel garantire funzionalità e rispondenza dei contenuti della decisione rispetto ai presupposti individuati. È stato sostenuto che nei presupposti risiede l'occasione e il fondamento dell'agire governativo, non la sua causa legale⁵² o motivo tipico⁵³, intesi come scopo tipicamente prefisso dall'ordinamento ad una data specie di atti: date queste premesse, i presupposti non dovrebbero configurare un fine da perseguire, potendo le finalità adottate dal legislatore d'urgenza essere le più varie⁵⁴. Si ritiene tuttavia che una cosa è dire che l'attività del potere politico è libera nel fine, e quindi che non ci sono motivi tipici dell'agire mediante decreto-legge, altra invece è dire che quel potere sia del tutto libero. Il Governo, nel momento in cui valuta la sussistenza delle circostanze, si impegna a provvedere rispetto ad esse, e da quel momento si dovrà porre un problema di "funzionalizzazione" del provvedimento. L'esigenza di regolamentare un interesse valutato dal Governo come rilevante diventa lo scopo di quell'atto, mentre il modo di regolamentarlo concretamente rimane nella libertà politica del Governo⁵⁵. In questo senso si ritiene che i presupposti adottati dal Governo, secondo il proprio apprezzamento e sotto la propria responsabilità, per giustificare l'intervento, *debbano* dirigere l'agire governativo, che a quel punto *deve* essere funzionale a provvedere a quelle circostanze. Così configurato, insomma, il decreto-legge ha una doppia anima: da una parte ha carattere di politicità, in quanto la scelta di intervenire è libera nel

52 L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 554.

53 C. Fresa, *Provvisorieta'*, cit., p. 57

54 Per questa ragione, secondo Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 554, «la legislazione governativa d'urgenza non parrebbe rivestire un carattere discrezionale»; similmente per C. Esposito, *La validità*, cit., p. 162, necessità ed urgenza non costituiscono limite materiale dei decreti-legge; v. anche G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 116.

55 Sul potere politico come potere caratterizzato dall'assenza di una regolamentazione normativa delle finalità, cfr. E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 181; G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 68. Sul c.d. "atto politico" si veda di recente F. Bilancia, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giur. Cost.*, 2012, 2, p. 1163 ss.: commentando la sent. n. 81 del 2012, con cui la Corte ha formulato alcune considerazioni circa la natura dell'atto politico e la sua asserita insindacabilità, e ha affermato che «nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate» (Considerato in diritto, § 4.2), l'Autore fa un parallelo con il sindacato sugli atti di natura legislativa e con «la possibilità che la Corte verifichi addirittura, per fare un esempio tra i tanti, la effettiva sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza alla cui sola presenza la Costituzione giustifica l'adozione, da parte del Governo e "sotto la sua responsabilità", di un decreto-legge».

suo momento iniziale, e dall'altra di discrezionalità⁵⁶, in quanto con la scelta stessa il Governo è vincolato a dettare una disciplina alla luce di quei presupposti. Il contenuto dell'intervento, poi, rientra nella più ampia discrezionalità governativa, sempre che non si allontani dalla matrice inizialmente posta con la selezione di determinate circostanze a fondamento dell'intervento d'urgenza: la giustificazione dell'*an*, nella misura in cui dà corpo alla *ratio* dell'intervento, vincola il *quomodo* ad una coerenza minima.

La ricostruzione in favore della natura soggettiva dei presupposti presta il fianco ad alcune obiezioni, poiché c'è il rischio di rendere non giustiziabile uno degli elementi costituzionalmente previsti nella configurazione del decreto-legge, ossia il ricorrere di «casi straordinari di necessità ed urgenza». Il controllo sulla valutazione governativa della realtà fenomenica che ha determinato ad intervenire, così come la connessione tra dato fattuale e opportunità della valutazione governativa, dovrebbe essere svolto anzitutto sul terreno della responsabilità politica più che su quello della legittimità, anche perché quest'ultima si allontana dal primo momento decisionale, ricognitivo dell'urgente necessità e valutativo dell'opportunità di provvedere. Ciò non significa che si tratti di una zona grigia sottratta ai limiti costituzionali: significa piuttosto, come meglio si vedrà, che trattandosi di scelte eminentemente politiche, il limite sostanziale ad esse si rinviene, oltre che in ogni disposizione costituzionale che può essere toccata da un intervento normativo con forza di legge, in quel tipo di limite intrinseco alle norme stesse che va sotto il nome di ragionevolezza, la quale però deve risultare da dati estrinseci ed oggettivi il più possibile indipendenti da un apprezzamento nel merito. Insomma, dal punto di vista del merito delle scelte, ciò che si può richiedere al Governo, al di là del rispetto dei limiti cui soggiacciono tutte le fonti aventi forza di legge, è la ragionevolezza intrinseca del provvedimento nel senso della coerenza del contenuto e in particolare di tutte le sue disposizioni, con i presupposti che giustificano l'atto del provvedere⁵⁷.

Bisogna impedire però che questa ricostruzione conduca ad affermare che i margini di scelta che il Governo ha nell'apprezzare le circostanze di fatto per cui provvedere, facciano sì che qualsivoglia situazione possa essere soggettivamente qualificata come necessaria ed urgente. Una forma di limite si rinviene anzitutto nella responsabilità che il Governo si assume nel momento in cui interviene: l'art. 77 Cost. afferma infatti che il Governo adotta i provvedimenti provvisori con forza di legge «sotto la sua responsabilità»,

⁵⁶ Su questo profilo si tornerà a breve (*infra* par. 2.3).

⁵⁷ Si fa riferimento alla razionalità come coerenza teleologica, che viene in rilievo quando ricorrono vizi concernenti la relazione tra mezzi impegnati e fini perseguiti da una determinata disciplina positiva. Sulle differenti implicazioni del principio di ragionevolezza si rinvia all'opera di A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.

che mette in gioco sia nell'adozione che nella formulazione del provvedimento. Ma come si aziona questo “paracadute”?

Si può attivare una responsabilità giuridica come rimedio per una fattispecie prevista dalla legge, la quale, ricorrendo le diverse condizioni specificamente previste dall'ordinamento, si potrà estrinsecare nei vari tipi di responsabilità penale, civile e amministrativo-contabile⁵⁸; vero è che si tratta di rimedi più teorici che reali, astrattamente efficaci sotto il profilo della garanzia degli interessi patrimoniali dei cittadini, ma concretamente inattivi sotto il profilo dell'interesse pubblico⁵⁹.

Senza dubbio il Governo risponderà soprattutto politicamente del proprio decreto. L'interrogativo connesso a questo profilo della responsabilità è stabilire se ed in che cosa esso si differenzi dalla responsabilità politica che il Governo, tra gli organi detentori del potere sovrano, ha in via istituzionale nei confronti delle Camere⁶⁰. Non c'è dubbio che in ogni momento il Parlamento, quale soggetto attivo del rapporto fiduciario, possa far valere la responsabilità politica dell'esecutivo ai sensi dell'art. 94 Cost., e che il Governo da ogni sua proposta di legge, anche di conversione del decreto, possa far dipendere la propria permanenza in carica; per questo si ritiene che l'art. 77 Cost. debba dire qualcosa di diverso⁶¹. D'altra parte il riferimento alla «responsabilità» del Governo contenuto nell'art. 77 Cost. non è mai stato inteso come eccezione al principio generale sancito dall'art. 94, co. 4, Cost., secondo cui «il voto contrario di una o d'entrambe le camere su una proposta del governo non importa obbligo di dimissioni»: si deve quindi escludere che la mancata conversione di un decreto-legge comporti il venir meno del rapporto fiduciario⁶².

Per far sì che il riferimento alla responsabilità specificamente prevista in capo al Governo dall'art. 77 Cost. non rimanga lettera morta, si ritiene se ne possa recuperare il senso a partire dalla soggettività, quindi politicità, della valutazione sui presupposti che si è postulata⁶³. Se si pretendesse unicamente una – comunque improbabile a verificarsi -

58 In tal senso cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 376, F. Sorrentino, *Le fonti*, cit., p. 230. Ipotizza una responsabilità civile e penale anche C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 860.

59 La responsabilità giuridica non scatta praticamente mai, perché da una parte sono rimedi di fatto poco efficaci rispetto ai danni irreversibili, e dall'altra perché si preferisce evitare lo scontro istituzionale diretto che si avrebbe facendo valere queste forme di responsabilità.

60 Sulla responsabilità politica in generale e del Governo in particolare, v. G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., spec. p. 217 ss.

61 Nel senso del fondamento autonomo della responsabilità del Governo per l'adozione di decreti-legge rispetto al più generale principio di responsabilità governativa stabilito dagli artt. 94 e 95 Cost., cfr. C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 833; F. Sorrentino, G. Caporali, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, Utet, 1994, p. 115.

62 Cfr. *inter alia* C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 860; G.F. Ciaurro, *Decreto legge*, cit., p. 5.

63 In tal senso v. F. Rimoli, *Presupposti oggettivi*, cit., p. 249 e G. Pitruzzella, *Sui limiti costituzionali*, cit., p. 1422, per cui «il governo agisce sotto la sua responsabilità in quanto afferma il suo potere di direzione

connotazione oggettiva delle circostanze, non si comprenderebbe infatti il significato di quella attribuzione di responsabilità: quanto più fosse assolutamente oggettivo il ricorrere dei presupposti, tanto più l'atto governativo si configurerebbe come «atto dovuto e non discrezionale (e tantomeno politico)» con conseguente forte riduzione della responsabilità dell'esecutivo⁶⁴. La soggettività dei presupposti, dunque, sta e non può che stare con la responsabilità governativa dell'intervento: a partire da una valutazione della situazione fattuale, il Governo ritiene necessario provvedere per una finalità non parimenti realizzabile con altro strumento, e la sostanza in un contenuto che dovrebbe essere contingente e concreto, nonché coerente rispetto alla matrice che, sotto la propria responsabilità, ha deciso di dare all'intervento. Corrispondentemente, è nel controllo parlamentare sull'*an* e sul *quomodo* della decretazione che verrà fatta valere tale responsabilità.

1.3. Responsabilità governativa e controllo parlamentare in sede di conversione

Pur trovando fondamento in una norma sulla produzione, l'intervento mediante decreto-legge è eccezionale perché eccede le normali possibilità normative del Governo. La responsabilità che questo si assume con l'intervento viene attivata nel momento del controllo parlamentare per la conversione in legge, sede alla quale è connaturato un giudizio sulla sussistenza della situazione di urgente necessità e un apprezzamento sull'opportunità delle misure adottate. La funzione dell'intervento parlamentare è pertanto duplice: trasforma in legge il provvedimento provvisorio e ratifica l'operato del Governo esonerandolo dalla responsabilità connessa alla emanazione dell'atto⁶⁵. Sotto quest'ultimo profilo, la conversione (o meno) assume lo specifico significato politico di un giudizio del Parlamento sull'operato del Governo: postulando che i presupposti riguardino il provvedere e che la valutazione complessiva dell'esecutivo riguardi l'opportunità di intervenire con uno strumento rapido ed efficace, perché vi sono ragioni di opportunità politica che lo richiedono, le Assemblee sono chiamate ad esprimere un giudizio politico che dovrebbe vertere sia sulla verifica dell'esistenza delle circostanze di urgenza, sia sull'accertamento della effettiva necessità di utilizzare lo strumento del decreto-legge in luogo dell'ordinaria iniziativa legislativa, sia infine sul merito della disciplina predisposta per far fronte a quelle

politica e quindi il potere di scegliere se e quanto adottare un certo atto».

⁶⁴ F. Rimoli, *Presupposti oggettivi*, cit., p. 249.

⁶⁵ In tal senso cfr., C. Fresa, *Provvisorieta'*, cit., p. 77, ma soprattutto G.F. Ciaurro, *Decreto legge*, cit., p. 11.

esigenze. In questo senso, più chiare saranno le regole sulla emendabilità del decreto-legge in sede di conversione più limpidamente si manifesterà la responsabilità governativa e il valore politico della mancata conversione⁶⁶.

Il complesso procedimento di conversione in legge del decreto, poi, assume rilevanza anche sul piano del regime e dei rapporti tra fonti, in quanto ristabilisce l'ordine delle competenze nella produzione legislativa. La configurazione stessa del decreto acquista specifico significato nell'inquadramento della natura e dei caratteri del successivo intervento parlamentare: si è discusso e si discute in dottrina se la legge di conversione debba assimilarsi alla conversione degli atti invalidi tipica del diritto privato, se costituisca una forma di ratifica o se svolga una funzione del tutto diversa⁶⁷. Il tema della conversione in legge non verrà però qui trattato sulla base dei criteri di logica astratta che presiedono alla riflessione sulla natura dei decreti-legge e della legge di conversione. Ai fini del presente lavoro interessa piuttosto ragionare da una parte sull'estensione e dall'altra sull'effettività del controllo sull'esercizio del potere di decretazione d'urgenza.

Per quanto riguarda l'ampiezza dei poteri del Parlamento in sede di conversione, si può intanto partire da un dato: il vaglio non si esaurisce nel binomio convertire o non convertire⁶⁸. L'apprezzamento sulla reale sussistenza dei presupposti dell'intervento e sulla loro corretta valutazione da parte del Governo, e le valutazioni di opportunità sul merito della disciplina introdotta, si possono infatti combinare in vario modo. Alla varietà dei contenuti corrisponde l'espressione di un diverso giudizio politico complessivo sull'azione governativa⁶⁹. Sul *quomodo convertere*, poi, si incardina la questione della natura della legge di conversione e dei limiti alla sua - comunque ormai pacifica - emendabilità, temi che hanno a che fare con l'equilibrio tra Governo e Parlamento nel complessivo intervento di decretazione d'urgenza⁷⁰.

66 Istituisce questo collegamento tra l'inciso secondo cui il governo adotta i decreti legge «sotto la sua responsabilità» e il valore politico della mancata conversione, G. Pitruzzella, *Sui limiti*, cit., p. 1422.

67 Per i diversi problemi di contenuto, efficacia e validità della legge di conversione, si rinvia a C. Mortati, *Istituzioni*, Padova, Cedam, 1962, p. 636 ss., V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 300 ss., L. Paladin, *In tema di decreti legge*, cit., p. 566 ss., Id, *La formazione delle leggi*, cit., p. 82 ss., G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, Cedam, 1989, *passim*.

68 Sulla ricostruzione della tesi del “prendere o lasciare” con ampi riferimenti alla storia del parlamentarismo e delle istituzioni repubblicane, e alla sua genealogia attraverso il pensiero di Crisafulli, Sandulli e Ciaurro (nonché una vasta bibliografia di riferimento), si veda l'approfondito studio di G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, spec. p. 12 ss.

69 La complessità e variabilità del contenuto dell'intervento parlamentare in relazione alle circostanze e al complessivo giudizio politico sull'operato del Governo erano già state evidenziate da Santi Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio*, cit., p. 303.

70 E sui quali ci si riserva di ritornare in modo più approfondito nel capitolo seguente: rispetto al tema della legge di conversione in collegamento con la configurazione dell'intervento di decretazione d'urgenza risulta centrale la sentenza n. 22 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha allargato e definito i

Nello svolgere il controllo sull'esercizio del potere di decretazione, il Parlamento *dovrebbe* vagliare il ricorrere dei presupposti e la conversione in legge *dovrebbe* essere la sede in cui viene recuperato il momento di integrazione del pluralismo politico e sociale che istituzionalmente compete al procedimento legislativo. Nella dialettica tra maggioranza ed opposizione, il concorso necessario tra le due fonti legislative esprime un'esigenza di garanzia che può essere così sdoppiata: da un lato, serve all'opposizione per esercitare un controllo sulle scelte di governo, dall'altro, serve alla maggioranza parlamentare per confermare il proprio consenso rispetto a quelle scelte.

L'utilizzo della modalità epistemica comporta evidentemente un giudizio critico sull'effettività di questo controllo. In sede di conversione si assiste non solamente ad un rafforzamento della maggioranza governativa con la pretermissione delle minoranze politiche, ma anche ad una diffidenza del forze di governo rispetto alla propria maggioranza parlamentare. Nonostante i regolamenti parlamentari⁷¹ dettino disposizioni particolari sul procedimento di conversione del decreto-legge al fine di coniugare l'esigenza di consentire alle Camere la verifica dei presupposti legittimanti, con quella di pervenire alla conclusione dell'*iter* entro il termine costituzionale, nella prassi trova conferma la compressione del ruolo del Parlamento, per il quale è ormai anacronistico parlare di centralità. Tale compressione nel procedimento legislativo in generale, e in quello di conversione in particolare, soprattutto ai tempi della crisi, è rappresentato dal ricorso combinato ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia sui provvedimenti di governo dell'economia⁷². La decisione parlamentare ne risulta fortemente limitata nei tempi e nelle garanzie: si pensi solo a come la libertà di voto del singolo parlamentare venga di fatto limitata nel caso dei maxi-emendamenti che costringono in un unico articolo contenuti vasti ed eterogenei; corrispondentemente si contrae la funzione di controllo nei confronti dell'intervento governativo, tant'è che il decreto-legge finisce per assumere nella prassi carattere «negoziato»⁷³.

All'effettività del controllo parlamentare sull'intervento governativo è direttamente

contorni del sindacato sugli emendamenti inseriti in sede di conversione.

71 Art. 96-bis reg. Cam. e art. 78 reg. Sen.

72 V. G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 3, p. 13. L'Autore contesta la tesi che dalla (presunta) debolezza del Governo nel procedimento legislativo discenda il ricorso alla decretazione d'urgenza e ai maxi-emendamenti. Sulla scarsa funzionalità del procedimento legislativo ordinario come causa della "fuga" verso procedimenti legislativi "speciali" e soprattutto del ricorso alla questione di fiducia, v. V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007, p. 47 ss., R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 2010, spec. p. 66 ss., A. Barbera, *Il Governo, il Parlamento e i partiti politici*, in S. Fabbrini, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, Jovene, 2011, p. 79.

73 F. Rimoli, *Presupposti oggettivi*, cit., p. 256.

proporzionale l'effettività di quelli che sarebbero i principali limiti alla decretazione d'urgenza: la vigenza provvisoria⁷⁴ e la decadenza come sanzione della mancata conversione in legge⁷⁵. L'efficacia provvisoria del decreto è infatti sottoposta a due condizioni risolutive alternative⁷⁶: l'una costituita dall'entrata in vigore della legge di conversione, che, ristabilendo l'ordine normale delle competenze, stabilizza la disciplina normativa originariamente posta dal decreto; l'altra rappresentata dall'esplicito rifiuto di conversione o dall'inutile decorso del termine di sessanta giorni, che provocano la immediata decadenza *ex tunc* del decreto e quindi la perdita di efficacia delle norme da esso prodotte. È evidente che se il Parlamento converte sistematicamente i decreti⁷⁷ pur intervenendo in senso fortemente modificativo sul testo originario, se è tutt'altro che infrequente che il Governo recuperi i contenuti dei decreti-legge decaduti facendoli confluire in altri atti, se per i pochi decreti non convertiti vengono inserite all'interno di leggi di conversione di altri decreti clausole che ne fanno salvi gli effetti, allora è chiaro che nei confronti del "Governo legislatore"⁷⁸, di fatto, vi è un limitatissimo controllo politico e giuridico da parte del Parlamento.

Si considerino inoltre le tendenze riscontrate nella prassi, che vedono proprio in collegamento con le caratteristiche strutturali tipiche dei decreti a contenuto economico, il ricorrere di alcune *bad practices* nella gestione del procedimento di conversione⁷⁹. Le dimensioni spesso notevoli nonché il grado di intersettorialità e di complessità degli argomenti oggetto di ciascun provvedimento, desumibile anzitutto dalla eterogeneità dei contenuti rilevata dal Comitato per la legislazione presso la Camera, si riflettono

74 In dottrina si è discusso se la provvisorietà andasse riferita alla disciplina recata dal decreto, da interpretarsi come una «prima provvisoria regolamentazione da sostituirsi con altra più meditata, appropriata e definitiva» (C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 844), o piuttosto al regime giuridico dell'atto, costituzionalmente inidoneo ad innovare stabilmente l'ordinamento giuridico e destinata ad essere sostituita dalla legge di conversione o in alternativa a perdere efficacia (F. Sorrentino, *Le fonti*, cit., p. 209); la prima impostazione non ha avuto seguito tra gli interpreti e si è affermata pertanto la seconda.

75 Definita da L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 561, come «la migliore garanzia contro l'abuso dei provvedimenti governativi d'urgenza».

76 Cfr. G.F. Ciaurro, *Decreto legge*, cit., p. 4.

77 Si ricorda, come verificato nel primo capitolo, che il tasso di conversione dei decreti-legge è in deciso aumento, fino ai risultati della legislatura in corso che ha visto decadere solamente uno dei decreti finora adottati, il cui contenuto peraltro è stato recuperato in un decreto-legge successivo (si tratta del decreto-legge n. 72 del 24 giugno 2013, recante «Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale», il cui contenuto è confluito nel d.l. n. 69 del 21 giugno 2013, c.d. decreto fare, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98).

78 L'espressione è utilizzata da Ciaurro G.F., *Il governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1977, 1, p. 117 ss.

79 Questo collegamento è suggerito da B. Cimino, S. Morettini e G. Piccirilli, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 68. Dimostra come nei decreti-legge di sostanziale manovra finanziaria (analizzando in particolare il caso del decreto n. 112 del 2008) si combinino le *bad practices* della conversione in legge e quelle tipiche della sessione di bilancio, C. Bergonzini, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.*, 2013, 3, *passim*, spec. p. 580,

inevitabilmente sul procedimento legislativo di conversione: esso investe per conseguenza un numero considerevole di Commissioni, si assiste ad un notevole tasso di incremento quantitativo, che supera stabilmente il 50% dei testi originari - di per sé già corposi⁸⁰ -, abbondano i casi di apposizione della questione di fiducia, anche doppia o tripla, e non sono infrequenti i casi di accorpamento o di concatenazione.

Rinviando all'ultimo capitolo le considerazioni sull'affievolimento della capacità di gestione politica del Parlamento e del ruolo invece dominante del Governo insieme con altri soggetti istituzionali, si vuole qui sottolineare la insufficienza, sul piano della realtà effettuale, dei controlli parlamentari che dovrebbero rendere attivi i limiti alla decretazione di cui si è finora detto⁸¹. Ci si deve affidare allora al paracadute ausiliario dato dai controlli di legittimità, necessariamente limitati al vaglio sul non illegittimo uso di quel potere, e attivabili qualora l'insussistenza dei presupposti sia oggettivamente verificabile e ridondi in vizio del decreto-legge e della legge di conversione. Ma si può dare una configurazione del decreto-legge che permetta di definirne ulteriormente i limiti ed agevolare l'intervento dei controllori?

2. *Rinsaldare gli argini*

Se è vero, come si è tentato di dimostrare, che le norme costituzionali che limitano in senso negativo la «navigazione»⁸² del legislatore d'urgenza configurando così le principali garanzie, quali i controlli attivabili in sede assembleare e la decadenza in caso di mancata conversione, sono neutralizzate dalla prassi applicativa; che d'altra parte i limiti sostanziali collegati ai presupposti di straordinaria necessità ed urgenza operano in altro modo, perché per essi non si tratta di ostacoli posti dalla Costituzione a delimitare le «zone vietate», ma di circostanze di fatto e di diritto che definiscono il contesto rispetto al quale la legislazione può risultare eventualmente incoerente o eccedente; allora bisogna cercare altrove un appiglio che permetta di fissare più saldamente un punto di sutura tra il dover essere e l'essere di un istituto così contraddittorio. Naturalmente non è tra le intenzioni di questo lavoro quella di fornire una interpretazione lassista del dettato costituzionale che rincorra una prassi tendente all'abuso; anzi, il proposito è quello opposto di ricondurre l'istituto alla sua funzione originaria e fornire ai controllori strumenti certi per mantenere la

80 Per questi profili si rinvia ai risultati di cui si dà conto nel primo capitolo.

81 Secondo G. Pitruzzella, *La legge di conversione*, cit., p. 125 ss., dall'osservazione della prassi si deve concludere come «il meccanismo di produzione normativa contemplato dall'art. 77, comma II, non può essere completamente appiattito né sul versante governativo né su quello parlamentare», anzitutto per il motivo che l'equilibrio tra le due fonti deriva dalla contingente situazione politica.

82 La metafora si deve a R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, n. 1, p. 41.

decretazione d'urgenza entro gli argini costituzionali.

Tra i requisiti che la Costituzione fissa in relazione allo strumento del decreto-legge, ve n'è uno trascurato da larga parte della dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale⁸³, e tuttavia previsto nell'art. 77 Cost.: si tratta del carattere provvedimentale del decreto-legge. La disposizione costituzionale fa chiaramente riferimento a «provvedimenti provvisori» cui conferisce forza pari a quella della legge. È tuttavia controverso in dottrina se tale qualificazione dei decreti-legge importi una qualche limitazione al loro contenuto. Si tenterà qui di dimostrare che valorizzando questa regola e configurando quindi il decreto come provvedimento (nel senso di cui si dirà), si potrebbe porre rimedio ad alcuni dei più frequenti abusi connessi a questo atto normativo, fornendo anche strumenti di controllo più adeguati. Questa ricostruzione potrebbe superare il controllo di effettività di cui si parlava in apertura, poiché pare idonea a riallineare la dimensione effettuale della decretazione d'urgenza alla regola costituzionale.

2.1. Per una valorizzazione della natura provvedimentale del decreto-legge

Nella formulazione dell'art. 77 Cost. i costituenti hanno deciso di valorizzare la precarietà e la natura provvedimentale del decreto-legge⁸⁴: il testo inizialmente approvato dall'Assemblea costituente qualificava come «decreti» gli atti con valore di legge adottabili dal Governo in casi straordinari⁸⁵, termine che fu poi sostituito da quello di «provvedimenti» durante la discussione conclusiva⁸⁶. L'uso di questo termine, interpretabile non necessariamente in senso restrittivo, non deve tuttavia ritenersi casuale. Risulta necessario allora fare chiarezza su quali siano le conseguenze normative che determina.

Secondo l'impostazione più rigorosa, rimasta minoritaria, la natura provvedimentale

83 Almeno fino alla recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, secondo l'interpretazione che verrà proposta nel capitolo seguente.

84 C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 21: l'Autore ritiene che l'uso del termine «provvedimenti» sia dovuto all'intenzione di «accentuare l'eccezionalità e la temporaneità del potere assunto dal Governo di propria iniziativa ed esplicito con la forma comune degli atti regolamentari di sua competenza»; G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge*, cit., p. 2, ritiene che questa accentuazione stia ad indicare anche che «il processo di integrazione politica rimane affidato fondamentalmente alla legge» (il ragionamento dell'Autore è teso a corroborare la tesi dell'emendabilità della legge di conversione).

85 Ai sensi dell'art. 74-bis non si potevano «emanare decreti aventi valore di legge ordinaria se non in casi straordinari di assoluta urgente necessità» (cfr. Atti Assemblea costituente, seduta di venerdì 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea costituente*, cit., IV, p. 3347).

86 Di questo coordinamento vi è però traccia solamente nelle notazioni del Presidente della Commissione per la Costituzione, on. Ruini, che ne riferisce all'Assemblea senza precisazioni ulteriori sul punto, cfr. Atti Assemblea costituente, seduta di lunedì 22 dicembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea costituente*, cit., V, p. 4583.

configurerebbe un limite sostanziale negativo per il decreto, di modo che le misure in esso contenute non potrebbero essere generali ed astratte e dovrebbero pertanto ritenersi incostituzionali tutti i decreti recanti misure non provvedimentali⁸⁷. La dottrina maggioritaria, invece, mette in evidenza a partire da alcuni elementi testuali «l'accezione atecnica» con cui viene utilizzato il termine «provvedimenti» nell'art. 77 Cost.⁸⁸: esso sarebbe fungibile, all'interno della medesima disposizione, con il termine «decreti» (co. 3)⁸⁹, e, in altri punti della Carta, con «decreti aventi valore legislativo» oggetto di emanazione presidenziale (art. 87, co. 5), nonché con l'ancor più ampio sintagma di «atti, aventi forza di legge» usato per individuare gli atti oggetto del giudizio di legittimità costituzionale (art. 134). Le conseguenze che si ritiene derivino dall'uso di questo termine variano: secondo autorevole dottrina «la voluta improprietà della dizione serve ad accentuare il carattere di provvisorietà, ad eliminare l'idea che la norma emessa possa valere a regolare casi futuri»⁹⁰; per altri il carattere costituzionalmente indicato di «provvedimento» si dovrebbe estrinsecare «in un contenuto normativo semplice e omogeneo, atto a far fronte provvisoriamente a situazioni eccezionali»⁹¹; per altri ancora l'attribuzione di forza di legge a questi provvedimenti sta a significare che non si tratta a rigore di atti di esercizio della funzione legislativa, ben potendo anche essere esercizio della funzione amministrativa⁹². Il tratto comune di questi orientamenti sembra essere la configurazione della natura provvedimentale come corollario di altre regole costituzionali: la provvisorietà, la omogeneità, la forza di legge. Pur non negando che siano, questi, caratteri del decreto-legge necessariamente interconnessi e che in quelle interconnessioni l'istituto trovi la sua configurazione, si ritiene tuttavia che la natura provvedimentale debba essere maggiormente valorizzata come attributo autonomo e necessario del decreto-legge.

Anzitutto, come è stato sottolineato in dottrina, posto che l'art. 77 «non parla di norme ma di provvedimenti governativi con forza di legge [...] sembra con ciò sottintendere che tali atti possano legittimamente disporre per il caso singolo»⁹³. In altri

87 C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 844.

88 Così A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 453, spec. nota 328.

89 Mette in evidenza questo dato testuale C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 844.

90 Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 704.

91 Cfr. G.F. Ciauro, *Decreto-legge*, cit., p. 8.

92 Così F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 123. L'A. ritiene che l'aver attribuito a questi provvedimenti la forza di legge provvi, a contrario, la impossibilità di esercitare la funzione amministrativa con la forma di legge.

93 Cfr. L. Paladini, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 574, e Id., *Art. 77*, cit., p. 69; analogamente C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 852, nota 72; F. Sorrentino, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione*, cit., p. 519 ss.; A.M. Sandulli, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, p. 276; C. Mortati, *Istituzioni*, cit., p. 546; C. Lavagna, *Istituzioni*, cit., p. 322; V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., p. 104.

termini, il contenuto del decreto-legge potrebbe estendersi anche a quello provvedimentale proprio dell'atto amministrativo⁹⁴, cosicché non sarebbe incostituzionale l'eccezione al principio di eguaglianza e di generalità delle leggi da parte di decreti-legge che abbiano destinatari «determinati ed eventualmente nominati»⁹⁵: ad esempio, è da ritenersi perfettamente legittimo in tal senso l'intervento mediante decreto-legge nella vicenda della società Ilva di Taranto⁹⁶. Questa problematica a ben vedere riecheggia quella dell'ammissibilità delle leggi aventi contenuto provvedimentale, che la prevalente dottrina nonché la giurisprudenza costituzionale non considerano incompatibili in sé e per sé con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione⁹⁷. Non pare ci siano ostacoli a che la ricostruzione dei decreti provvedimentali acceda alle teorie che hanno risolto positivamente la problematica posta dalle leggi-provvedimento. Anzi, alcuni di quegli argomenti potrebbero valere *a fortiori*: posto che viene ribadita l'assenza di una riserva in capo agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto, a maggior ragione questo dovrebbe valere per i decreti-legge che espressamente la Costituzione individua come «provvedimenti provvisori»⁹⁸.

La valorizzazione della natura provvedimentale del *contenuto*, quale limite negativo

94 Contrario alla possibilità che il decreto-legge si estenda al terreno proprio del provvedimento amministrativo, in ragione dell'improprio effetto che si avrebbe sul sistema delle garanzie giurisdizionali, è S. Labriola, *Il Governo della repubblica*, cit., p. 198.

95 A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 454.

96 Ci si riferisce al decreto-legge n. 207 del 2012 («Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale»), convertito con modificazioni, in legge n. 231 del 2012, il cui art. 3, co. 1, individuava direttamente in quell'impianto siderurgico uno stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 1, del medesimo atto. La Corte è intervenuta con la sent. n. 85 del 2013 riconoscendo che «[s]i tratta di legge in luogo di provvedimento, poiché sostituisce il proprio dettato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale», ma ribadendo che non c'è un divieto costituzionale che si opponga alle leggi provvedimento (Considerato in diritto, § 12); sulla decisione v. i commenti di L. Geninatti Satè, «Caso Ilva»: *la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in *forumcostituzionale.it*; M. Massa, *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, *ivi*; R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali?*, *ivi*; V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, g.c. *Rivista telematica AIC*, 2012, 3; M. Boni, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*.

97 Il problema delle leggi-provvedimento è stato ampiamente dibattuto in dottrina e tendenzialmente risolto in senso positivo; sul punto si veda la dettagliata analisi di C. Mortati, *Le leggi-provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, *passim*; cfr. anche A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, spec. 89 ss., e L. Paladin, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. Cost.*, 1969, p. 881. Particolarmente critico invece F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 115 ss. La giurisprudenza costituzionale per parte sua è da tempo giunta ad affermare la legittimità delle leggi-provvedimento, con la precisazione che esse devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012).

98 Valorizza la sentenza della Corte cost. n. 85 del 2013 come riconferma dell'assenza di un divieto costituzionale che si opponga alle leggi provvedimento e a maggior ragione ai decreti-legge congenitamente "provvedimenti provvisori", R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *forumcostituzionale.it*, 2013.

alla decretazione d'urgenza, indurrebbe a ritenere che al decreto-legge sia concesso provvedere e non prevedere⁹⁹, ossia fornire una concreta regolamentazione a situazioni eccezionali ed urgenti con un atto specifico e puntuale, che riguardi un'area, un tempo e dei destinatari. Ma è sufficiente il *nomen iuris* di «provvedimento» per desumere tale limitazione?¹⁰⁰ In base ad una interpretazione letterale del termine usato nell'art. 77 Cost., cui si aggiunge *ad adiuvandum* l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, ai sensi del quale i decreti devono contenere «misure» di immediata applicazione, si potrebbe pensare che il decreto-legge debba essere un atto meramente provvedimentoale contenente solamente prescrizioni a carattere puntuale e concreto, e non norme generali ed astratte. Sarebbero illegittimi allora i numerosi decreti recanti riforme strutturali¹⁰¹ e più in generale tutti i decreti che intervengono in ambiti per cui si potrebbe avere una ordinaria iniziativa legislativa¹⁰²; analogamente sarebbe incostituzionale sotto questo profilo la prassi dei decreti di interpretazione autentica¹⁰³. Come ampiamente registrato nel capitolo precedente,

99 Su tali concetti si veda V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., p. 61 ss., per cui provvedimento è il comando giuridico concreto in contrapposizione all'atto normativo che invece contiene norme generali ed astratte.

100Pone questo interrogativo F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 209.

101Tramite decreto-legge si è dato avvio ad una serie di riforme strutturali per raggiungere le condizioni sostenibili di bilancio, tra cui l'introduzione sperimentale dell'IMU sulla prima casa, le liberalizzazioni per la vendita di farmaci, per i trasporti e per gli orari degli esercizi commerciali, nonché la riforma delle pensioni, realizzate con il decreto n. 201 del 2011 c.d. salva Italia. Con gli strumenti tipici della legislazione d'urgenza si è proceduto a vere e proprie riforme del settore degli enti locali: la più complessa vicenda istituzionale è il riordino delle Province, ma altri interventi strutturali che incidono sull'autonomia hanno riguardato la riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori e la disciplina dell'associazionismo obbligatorio per i Comuni che si trovino sotto una determinata soglia demografica. In risposta all'esigenza di riforme strutturali si pongono poi i più recenti decreti del Governo Letta, in particolare il n. 69 del 2013. Già la dottrina tradizionale esprimeva perplessità su queste modalità di intervento: cfr. L. Paladin, *Art. 77*, cit., p. 60 e ss, e F. Sorrentino, G. Caporali, *Legge (atti con forza di)*, cit., p. 122. In tale ottica dovrebbero ritenersi inammissibili decreti-legge tesi a modificare la disciplina di interi settori. Criticamente in tal senso v., L. Paladin, *Decreto-legge*, cit., p. 289.

102Sui decreti-legge quale forma di iniziativa legislativa ordinaria si è dato conto nel primo capitolo analizzando la prassi delle ultime legislature.

103Tra i decreti-legge espressamente finalizzati a tale scopo si ricorda il decreto-legge di interpretazione autentica n. 29 del 2010, c.d. salva liste, per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario. La dottrina tendenzialmente ritiene illegittimi questi decreti. Si tratta comunque di un «fenomeno non episodico» (per la ricognizione di alcuni episodi esemplari si veda A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti-legge d'interpretazione autentica*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 245 ss.). La soluzione negativa o positiva al quesito dell'ammissibilità dei decreti-legge di interpretazione autentica è risolta in genere ragionando a partire dalla natura, rispettivamente dichiarativa oppure decisoria, dell'interpretazione autentica. Altri autori invece prendono in considerazione i problemi posti specificamente dai limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza, per cui questi decreti interpretativi sarebbero illegittimi per carenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza (v. F. Pergolesi, *Annotazioni in tema di c.d. leggi integrative*, in *Giur. cost.* 1957, p. 799 ss.) o anche per incompatibilità tra provvisorietà del decreto e finalità dell'interpretazione autentica legislativa (v. A. Pugiotto, *Una radicata patologia*, cit., p. 260 ss.). Altri invece hanno considerato che, così come non si possono individuare a priori casi in cui sicuramente ricorrono i presupposti *ex art. 77 Cost.*, tantomeno si può presumere che in altri casi sicuramente questi non sussistano: si dovrebbe trattare piuttosto di ipotesi sospette, che lasciano aperta la possibilità che l'intervento più idoneo per far fronte ad una determinate circostanze di straordinaria necessità ed urgenza sia una disposizione di interpretazione autentica (così A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 452, nota 326).

i decreti-legge non hanno di fatto mai tenuto conto di questa indicazione costituzionale, ed hanno recato tanto provvedimenti puntuali e concreti¹⁰⁴ quanto soprattutto norme generali ed astratte; la regolarità si dimostra così tanto distante dalla regola interpretata in questi termini, che l'interesse della dottrina si è solo marginalmente direzionato su questo profilo, «nell'inutilità di predicare esigenze del tutto disattese dalla prassi»¹⁰⁵.

Si è tentato allora di attingere al corrispondente istituto del diritto amministrativo per capire se sia possibile ragionare per analogia con l'*atto* provvedimento. Oltre al *nomen* «provvedimento», ci sono altri elementi, che i costituenti hanno utilizzato per configurare il decreto-legge, per i quali si può pensare si siano voluti riferire ai corrispondenti istituti nati in seno alla sistematica amministrativa. E forse non è un caso che siano proprio quelli su cui si appuntano i principali limiti costituzionali all'abuso del decreto-legge. Si pensi ad esempio al concetto di «presupposti» che, ricorrente nel diritto amministrativo, fa riferimento a «determinati stati di fatto o di diritto, la cui sussistenza, al momento in cui l'atto viene emanato, è indispensabile perché quest'ultimo corrisponda al tipo astratto previsto dall'ordinamento»¹⁰⁶. Solo qualora ricorrano le circostanze previste dal sistema giuridico è consentito l'esercizio di quel determinato potere da parte dell'autorità amministrativa. A ben vedere, così è anche per l'intervento del Governo mediante decretazione d'urgenza, potere il cui esercizio è subordinato dalla Costituzione stessa al verificarsi di eventi, situazioni o contingenze che abbiano i caratteri (in senso oggettivo o soggettivo) della necessità ed urgenza.

Pertanto la sussistenza di questi presupposti deve essere illustrata dal Governo nel preambolo al decreto-legge¹⁰⁷. Tradizionalmente il preambolo precede la parte dispositiva dei decreti legislativi e dei decreti-legge¹⁰⁸ - ma non delle leggi formali¹⁰⁹ - e anche dei

104Esempi di veri e propri provvedimenti con contenuto concreto che intervengono per fronteggiare fenomeni eccezionali sono quelli relativi al già citato caso dell'Ilva di Taranto, affrontato prima dai decreti nn. 129 e 207 del 2012 e da ultimo dal d.l. di commissariamento n. 61 del 2013.

105A. Celotto, *Decreto-legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. Simoncini, *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 94. D'altra parte, come detto, la giurisprudenza costituzionale non ha mai valorizzato questo limite, almeno fino alla recentissima sentenza n. 220 del 2013, di cui si dirà nel prossimo capitolo.

106Per la nozione di presupposto si fa riferimento a P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 198.

107Sul tema del preambolo si tornerà insieme con quello della motivazione della legge (vedi *infra* §. 2.2.1).

108La presenza del preambolo per i decreti-legge è un dato certo anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Durante la vigenza dello Statuto Albertino il preambolo dei regi decreti-legge poteva indicare la motivazione dell'atto legislativo, ma molto spesso si riduceva a formule tautologiche accennando genericamente all'opportunità di provvedere: cfr. S. Boccalatte, *La motivazione degli atti normativi*, Padova, Cedam, 2008, p. 346.

109Favorevole all'introduzione del preambolo in ogni atti legislativo G.U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. Dir. Cost.*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 163.

provvedimenti amministrativi, per permettere di ricavarne la motivazione¹¹⁰. La dotazione di preambolo è infatti caratteristica propria dei soli atti normativi dell'esecutivo: il Governo, organo di vertice dell'Amministrazione, è come tale soggetto alla legge, compresa la n. 400 del 1988, che prescrive il preambolo come parte necessaria dell'atto normativo¹¹¹. In particolare, per i decreti-legge, il comma 1 dell'art. 15 della legge che disciplina l'attività di Governo richiede «l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché l'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri»¹¹². Questi caratteri, costituzionalmente previsti in modo esplicito o implicito, permettono di avvicinare la natura provvedimento del decreto-legge a quella del provvedimento amministrativo, con la conseguenza che si potrebbero utilizzare, per analogia, alcuni degli istituti ad esso relativi. Su questo si tornerà dopo aver svolto un ulteriore tentativo ermeneutico del termine «provvedimento».

Per esaurire il ventaglio dei possibili significati che il *nomen juris* utilizzato dall'art. 77 Cost. può assumere nella configurazione della decretazione d'urgenza, si può recuperare la ricostruzione secondo cui il termine si ricollega al carattere stesso dell'intervento governativo: «in sostanza i decreti-legge sarebbero dei provvedimenti in quanto costituiscono lo strumento attraverso il quale il governo provvedere ad una situazione necessitata, dove la necessità può anche postulare l'introduzione di norme giuridiche, ma tale introduzione, proprio perché fatta in relazione all'esigenza di provvedere, costituisce, appunto, un provvedimento»¹¹³. Pare che in questo senso l'attributo di “provvedimentale” vada riferito non all'atto e nemmeno alle norme in esso contenute, ma alla *funzione* stessa

110 Diversa dal preambolo è la premessa, costituita dai c.d. “visto”, che compare sempre negli atti normativi emanati dal potere esecutivo, tenuto a dare conto delle fonte giuridica che legittima i propri atti, sia regolamentari, che aventi forza di legge; cfr. R. Pagano, *Introduzione alla legistica: l'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 115.

111 In particolare, l'art. 14, co. 1, prevede che i decreti legislativi contengano «l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei Ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione»; l'articolo successivo stabilisce che i decreti-legge contengano «l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché l'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri»; dopo l'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, l'art. 3, co. 1, del d.P.R. n. 1092/1985 stabilisce per i soli regolamenti che «l'emanazione degli atti normativi, adottati con decreto del Presidente della Repubblica e da inserire nella Raccolta ufficiale, reca nella premessa la citazione delle disposizioni in base alle quali l'atto è emanato e la indicazione del Ministro o dei Ministri proponenti. Quando per legge è richiesto il parere del Consiglio di Stato o è intervenuta apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri, deve farsi menzione di tali adempimenti».

112 Si ripropone il tema della derogabilità della legge n. 400 del 1988 da parte degli atti con forza di legge del Governo, che dipende dalla copertura costituzionale o meno della prescrizione posta. Parte della dottrina ritiene che l'obbligo di introdurre un preambolo in cui si illustrino i casi straordinari di necessità ed urgenza derivi direttamente dalla Costituzione. Per questo delicato profilo si rinvia alla più diffusa trattazione in questo capitolo.

113 F. Sorrentino, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società*, 1974, p. 520.

del decreto.

Non sembra improprio applicare questo concetto di provvedimento alla fenomenologia attuale del decreto-legge nell'ambito del funzionamento del sistema italiano di democrazia parlamentare, tanto più se si considerano le profonde trasformazioni di natura strutturale intervenute nel sistema di relazioni tra poteri costituzionali nazionali ed istituzioni europee: lo Stato nazionale, fortemente integrato nell'unione con gli altri Paesi europei, assume oneri diversi da realizzare con strumenti adeguati e il potere normativo del Governo si colloca proprio sul fronte di questa trasformazione. In sostanziale analogia con quanto avvenne nel passaggio allo Stato sociale che, assumendo su di sé compiti ulteriori rispetto a quelli dello Stato liberale, ha visto alterata la funzione della legge¹¹⁴, divenuta strumento privilegiato per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo per la distribuzione delle risorse e l'attuazione della politica economica del Governo, con conseguente frammentazione in leggi di settore, leggi speciali, eccezionali, temporanee, etc., ora il decreto-legge si afferma come strumento con cui l'esecutivo dà seguito agli impegni di politica economica e finanziaria assunti a livello intergovernativo, provvedendo all'esecuzione di politiche in certa misura eterodirette, dunque non libere nel fine, in quanto si inseriscono in un coordinamento politico che opera a livello sovranazionale¹¹⁵.

2.2. Utilizzabilità degli istituti connessi

Il riavvicinamento concettuale del decreto-legge all'istituto del provvedimento, sia dal punto di vista dei caratteri dell'atto che da quello della sua funzione, può servire a riallineare la dimensione effettuale della decretazione d'urgenza alla regola costituzionale. Sotto il profilo descrittivo, lo schema del provvedimento aiuta a comprendere la prassi: come si è detto, questo requisito non sembra affatto lontano dall'identità attuale del decreto-legge quale strumento per dare rapido ed efficace seguito a livello interno a decisioni politiche assunte in sede sovranazionale. Sotto il profilo prescrittivo, si ritiene che parlare della natura provvedimentale del decreto-legge significhi dire quante e quali delle regole e dei principi relativi al provvedimento amministrativo si possano applicare ad esso: una più compiuta configurazione del decreto-legge come provvedimento permetterebbe infatti di utilizzare alcuni istituti connessi, in particolare la motivazione dell'atto e il vizio di eccesso di potere legislativo, al fine di contenerne l'abuso. Questo

114Costantino Mortati nel suo studio sulle leggi provvedimento collegava quell'istituto ai principi della forma di stato, cfr. C. Mortati, *Le leggi-provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, spec. p. 155 ss.

115Questa riflessione verrà sviluppata più compiutamente e fondata su una più ampia ricostruzione teorica nel capitolo quarto.

disegno sembra coniugarsi con la concezione dei presupposti giustificativi cui qui si aderisce, alla quale consegue una concezione dei decreti-legge non tanto come provvedimenti presi in situazione di assoluta necessità ed urgenza, quanto come provvedimenti necessitati ed urgenti in relazione ai fini soggettivamente proposti dal Governo.

2.2.1. *La motivazione sui presupposti*

Il tema della motivazione degli atti normativi è stato affrontato in generale della dottrina costituzionalistica¹¹⁶, anche se sono più diffuse trattazioni relative ai singoli atti costituzionali, compreso il decreto-legge¹¹⁷. Per l'atto legislativo non è stata elaborata una teoria generale della motivazione ed è quantomeno dubbio che se ne possa teorizzare l'obbligatorietà. La dottrina tradizionale ricollega l'assenza di un obbligo generale di motivazione principalmente alla considerazione che l'attività legislativa è libera nel fine¹¹⁸. Sul piano teorico si muove dunque dall'idea della legge come atto politico per eccellenza, che rende il legislatore pienamente libero, nel rispetto dei limiti costituzionali, di compiere le scelte che ritiene opportune e di doverne rendere conto politicamente solo al popolo. La motivazione della legge invece, muovendosi a cavallo tra il piano dell'opportunità politica e quello della legittimità, si pone in contrasto con la configurazione dell'attività legislativa come attività libera nel fine. Da altra parte della dottrina, invece, sono state prospettate ragioni in favore della motivazione delle leggi, la quale potrebbe utilmente assolvere alla funzione di guidare l'attività interpretativa, agevolare il controllo di ragionevolezza e supportare la legittimazione democratica dell'atto legislativo¹¹⁹.

Per motivazione si può intendere «l'enunciazione, esplicita o implicita, contestuale

116Sul generale problema della motivazione in diritto costituzionale, v. V. Crisafulli, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1937, I, p. 415 ss.; G. Lombardi, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig., it.*, X, Torino, 1965, p. 954 ss.; P. Caretti, *Motivazione I) Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1990; L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995; C. Salazar, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parlam.*, 1996, p. 417 ss. I lavori più recenti sono di S. Boccalatte, *La motivazione degli atti normativi*, cit., e di M. Picchi, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011.

117Ad esempio, ne sottolinea l'utilità rispetto al sindacato sull'eccesso di potere P. Caretti, *Motivazione*, cit., p. 5 ss.; sostiene che quand'anche non si volesse ricondurre la prescrizione della motivazione direttamente al dettato costituzionale, essa si spiegherebbe in relazione alla necessità di rendere più difficile un abuso della decretazione d'urgenza, C. Salazar, *La motivazione nella più recente produzione legislativa*, cit., p. 431.

118Questa tesi è diffusissima: cfr. in partic. C.M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1933, p. 49 ss.; G. Lombardi, *Motivazione (diritto costituzionale)*, cit., p. 954 ss.; L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 37.

119Per una panoramica di queste posizioni cfr. M. Picchi, *L'obbligo di motivazione*, cit., p. 14 ss.

o non, dei motivi che precedettero e determinarono l'emanazione di un atto giuridico»¹²⁰, che deve essere necessariamente compiuta dallo stesso soggetto da cui proviene l'atto motivato¹²¹. Sulla ricostruzione della volontà e dell'intenzione del legislatore si è fondata per lungo tempo la teoria dell'interpretazione delle leggi. Da questo ambito, il tema della motivazione quale «semplice manifestazione di scienza» priva di efficacia normativa¹²² ad un certo punto si è spostato al campo della validità della legge¹²³. Se si valorizza il solo valore formale della motivazione, la sua semplice assenza sarebbe sufficiente a determinare un vizio di legittimità; se invece se ne dà una concezione sostanzialistica, si dovranno considerare anche i motivi oggettivi che scaturiscono dal contenuto del provvedimento a prescindere dalla formale assenza di un discorso giustificativo¹²⁴. Si distingue inoltre la giustificazione dell'atto normativo, comprensiva dei presupposti di fatto e di quelli in diritto che l'hanno originato, dalla motivazione in senso proprio o stretto, che dai presupposti conduce all'adozione dell'atto e che costituisce quindi la spiegazione della *ratio legis* con l'indicazione dell'adeguatezza della disciplina posta rispetto agli obiettivi prefissati¹²⁵. A sua volta la motivazione, che si ritiene possa operare sul piano della legittimità, va tenuta distinta dal «movente politico»¹²⁶, che invece rileva sul piano del merito e quindi della responsabilità politica.

A livello di diritto positivo il nostro ordinamento non prevede la necessità che la legge e gli atti normativi siano accompagnati da una motivazione in senso formale¹²⁷. Parte

120Definizione riportata da G. Lombardi, *Motivazione (diritto costituzionale)*, cit., p. 954.. Utilizzando le definizioni proposte dall'Autore, si può dire esplicita la motivazione contenuta nello stesso atto legislativo cui si riferisce (in un apposito preambolo o nella premesse dell'atto) e avente la funzione dichiarata di esprimerne le ragioni, mentre sarà implicita la motivazione che emerge dai diversi elementi dell'atto legislativo; a seconda poi che venga espressa dallo stesso contesto normativo cui accede o in atto diverso ma appartenente allo stesso autore, sarà contestuale o *aliunde*.

121V. Crisafulli, *Sulla motivazione*, cit., p. 415. In particolare l'identità di provenienza permette di distinguere la motivazione dalla interpretazione, dal commento e dalle varie forme di esplicazione.

122V. Crisafulli, *Sulla motivazione*, cit., p. 435.

123Così R. Bin, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, p. 302 ss., che colloca questo passaggio negli anni Trenta.

124Per una sintesi v. L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 14 ss. L'Autore parte da due possibili definizioni della motivazione, come discorso giustificante che fornisce una formale motivazione, e come razionalità in sé, per cui è motivato in senso sostanziale un atto non arbitrario e rispondente ai casi previsti in Costituzione.

125Cfr. G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 956, nonché M. Picchi, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, cit., p. XVII. Per la distinzione nel diritto amministrativo tra giustificazione, che riguarda i presupposti di fatto e di diritto che stanno a base del provvedimento, e motivazione in senso stretto, concernente il processo logico seguito dall'amministrazione, si vedano più ampiamente P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 208, e C.M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 39.

126Lo ha sottolineato anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 1964.

127Escludono che la motivazione possa considerarsi doverosa C.M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 129; V. Crisafulli, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, cit., p. 425; G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 955; C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit. Diverso il discorso per le leggi regionali, per cui si segnala il caso della Toscana: l'art 39 dello Statuto prevede infatti l'obbligo di motivazione delle leggi (oltre che dei regolamenti).

della dottrina, pur ammettendo che la necessità di motivare non costituisca un principio generale dell'ordinamento, ritiene che essa possa sorgere quando vengano adottate leggi a contenuto provvedimentale, oppure atti legislativi che pongano una deroga rispetto alla disciplina generale¹²⁸, o quando la Costituzione impone una riserva di legge rinforzata¹²⁹: in questi casi l'atto legislativo perderebbe le proprie caratteristiche di generalità ed astrattezza assumendo tratti analoghi a quelli dell'atto amministrativo¹³⁰ oppure «degradando da atto libero nel fine ad atto semplicemente discrezionale»¹³¹ e si renderebbe pertanto necessaria la motivazione. Nelle suddette ipotesi, avvicinandosi il contenuto della legge a quello proprio degli atti amministrativi, analoga può essere la portata della motivazione: difatti, più un atto è generale ed astratto, meno senso ha la motivazione; inversamente, più l'atto incide su interessi concreti e specifici, più essa assume significato.

Questi argomenti, che a rigore condurrebbero ad ammettere che alcune categorie di leggi debbano essere motivate a differenza di altre - obiettivo che esulta dalle intenzioni del presente lavoro -, possono però essere utilizzati in relazione all'istituto del decreto-legge. Essi si appuntano l'uno sulla natura provvedimentale, l'altro sulla natura discrezionale degli atti legislativi di cui si vuole sostenere la necessaria motivazione: se si dimostra che questi caratteri sono propri della decretazione d'urgenza - della natura provvedimentale si è detto, della natura discrezionale si dirà - allora quegli argomenti varranno a maggior ragione per il decreto-legge.

L'obbligo di motivare un atto sussiste quando la motivazione sia espressamente richiesta dalla legge oppure nel caso in cui l'obbligo derivi «dalla natura stessa del provvedimento»¹³². In base all'art. 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, i decreti-legge devono recare nel preambolo «l'indicazione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione». Questa disposizione viene generalmente ritenuta attuativa del disposto costituzionale¹³³, nel senso che l'indicazione dei presupposti non è un

128Favorevole alla motivazione delle leggi di modifica o di deroga alle leggi di piano, anche in funzione del controllo di legittimità, A. Barbera, *Leggi di piano*, cit., p. 79 ss.; in generale C. Mortati, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, I, p. 677. Contrario invece alla motivazione di ogni legge di deroga L. Paladini, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1956, II, p. 1033, che contesta la necessità di «motivare una certa categoria di leggi, a differenza di tutte le altre»; analogamente anche L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 111 ss.

129Si veda in tal senso R. Bin, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., p. 310 ss., per il quale l'introduzione della motivazione per le leggi di scopo comporterebbe un rafforzamento dei poteri di controllo della Corte costituzionale sull'adeguatezza, completezza e proporzionalità della disciplina posta rispetto alla tutela degli interessi coinvolti.

130C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 134 ss.

131M. Picchi, *L'obbligo di motivazione*, cit., p. 11.

132P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 428.

133In tal senso L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 195 ss., C. Salazar, *La motivazione*

onere introdotto dal legislatore ad integrazione delle regole costituzionali sulla decretazione d'urgenza, ma scaturisce direttamente, anche se implicitamente, dall'art. 77 Cost. Dunque la motivazione sulla sussistenza dei presupposti, pur non essendo espressamente sancita dalla lettera dell'art. 77 Cost., risulta obbligatoria perché lo impone la norma costituzionale che se ne trae, in forza della quale l'esercizio dei poteri normativi primari da parte del Governo deve essere corredato dalla giustificazione in riferimento alla necessità e all'urgenza¹³⁴. Diversamente, si è sostenuto che l'art. 77 Cost. imporrebbe solo l'esistenza di casi straordinari di necessità ed urgenza e non anche la necessità del preambolo, dal momento che quei casi potrebbero essere ricavati altrimenti: di conseguenza l'art. 15, l. n. 400 del 1988, avrebbe una portata innovativa, costituendo l'unica fonte dell'obbligo di premettere un preambolo al decreto-legge¹³⁵. Ulteriori oneri motivazionali circa la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, nonché circa gli effetti attesi dalla loro attuazione e le conseguenze delle norme da essi recate nell'ordinamento, sono richiesti dall'art. 96-bis, comma 2, del regolamento della Camera, il quale richiede che risultino dalla relazione che accompagna il disegno di legge di conversione. Anche queste indicazioni potrebbero assurgere a vera e propria motivazione del decreto, andando ad aggiungersi agli indicatori costituiti dall'epigrafe, dal preambolo ma anche dal contenuto stesso dell'articolato. La necessaria motivazione del decreto-legge che discende da questo quadro normativo non è comunque da considerarsi attuativa di una regola implicita di necessaria motivazione di tutti gli atti normativi - regola non presente, come si è detto, nel nostro ordinamento - ma si pone come norma di *ius singulare*, valevole solo per i decreti-legge¹³⁶. In altri termini, il modo in cui opera l'obbligo di indicare i presupposti dei decreti-legge può essere letto proprio come eccezione alla regola generale della non necessità della motivazione.

A prescindere da questi tentativi di positivizzazione, in dottrina si ritiene che un obbligo di motivazione si possa desumere dal principio generale dello stato di diritto secondo cui mentre la regola per essere applicata non necessita di giustificazioni, l'eccezione deve essere motivata¹³⁷: in particolare l'obbligo di motivazione per i decreti-legge è stato collegato alla natura di strumento eccezionale rispetto alla regola posta

nella più recente produzione legislativa, cit., p. 430; F. Modugno, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, 1996, p. 470.

134Così, L. Ventura, *Motivazione*, cit., p. 196.

135S. Bocalatte, *La motivazione della legge*, cit., p. 150 ss.

136C. Salazar, *La motivazione nella più recente produzione legislativa*, cit., p. 431.

137In tal senso A. Celotto, *L'abuso*, cit., p. 428 ss.

dall'art. 70 Cost.¹³⁸. Secondo queste ricostruzioni, è sulla base dell'esistenza di uno stretto legame tra eccezionalità ed esigenza di motivare che i presupposti della decretazione e il carattere eccezionale dell'intervento devono trovare spiegazione nella motivazione¹³⁹. Analogamente, il paradigma della motivazione è stato ricondotto alla logica collaborativa tra gli organi costituzionali di un sistema parlamentare in materia di produzione normativa di natura primaria e tuttavia eccezionale¹⁴⁰. Il decreto-legge necessiterebbe di motivazione in quanto atto di provenienza governativa che abbisogna di un riscontro da parte del Parlamento¹⁴¹: al Governo viene pertanto richiesto di dare prova dell'impossibilità di raggiungere determinate finalità intervenendo attraverso l'ordinario procedimento legislativo¹⁴² e in tal senso la motivazione risulta servente rispetto al controllo politico prima e giuridico poi dei soggetti coinvolti.

L'obbligo di motivazione insomma non è estraneo alla logica del decreto-legge, tuttavia, nella prassi si riscontra un atteggiamento non costante dell'esecutivo nel giustificare in modo sostanziale i presupposti dell'intervento d'urgenza: per la maggior parte dei decreti l'indicazione delle circostanze che ne hanno determinato l'emanazione appare chiaramente da alcuni dati normativi¹⁴³, quali l'intitolazione¹⁴⁴ o il preambolo al decreto¹⁴⁵, ma talvolta si tratta solo di un'apodittica enunciazione della loro esistenza, e si tende pertanto a valorizzare anche motivazioni fornite *aliunde*¹⁴⁶.

138Cosi M. Aini, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 894.

139A livello di teoria generale il rapporto tra deroga e motivazione è descritto da N. Luhmann, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica* (trad.), Bologna, Il Mulino, 1978, p. 77.

140In tal senso v. L. Ventura, *Motivazione*, cit., p. 195.

141M. Picchi, *L'obbligo di motivazione*, cit., p. 59.

142Richiede «che si provi» ciò, C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 840.

143Nel capitolo seguente si tenterà una ricognizione dei «dati normativi» che la Corte costituzionale prende in considerazione, dell'uso che essa effettivamente ne fa e della natura sostanziale o solamente formale del controllo sui presupposti della decretazione. In particolare, dato che è soprattutto in sede di controlli che può essere verificata la coerenza della disciplina con le ragioni della sua adozione, si verificherà se la giurisprudenza sull'omogeneità del decreto-legge possa essere letta come scrutinio sulla motivazione degli atti normativi.

144In relazione ai decreti-legge, l'art. 15, comma 4, della legge n. 400 del 1988 prevede che il loro contenuto debba essere corrispondente al titolo. Il titolo avrebbe valore di motivazione in senso solo improprio, ai fini cioè dell'interpretazione dell'atto legislativo: così V. Crisafulli, *Sulla motivazione*, cit., p. 431 ss.; analogamente cfr. G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 956. Nel terzo capitolo si analizzerà la posizione della Corte costituzionale.

145Si ritiene che il preambolo rilevi non tanto quale motivazione in senso formale quanto come giustificazione dalla quale ricostruire la motivazione sostanziale del decreto.

146Secondo G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 956, le relazioni ministeriali alle leggi e i lavori preparatori di esse non possono in alcun modo valere come motivazioni *aliunde*, poiché rispettivamente non provengono dall'organo cui risale l'atto legislativo e non si trasfondono in esso, ma si fermano ad un momento precedente la formazione della volontà legislativa. Anche per V. Crisafulli, *Sulla motivazione*, cit., p. 434, «fa assolutamente difetto [...] quella caratteristica che abbiamo riconosciuto innanzi essenziale al concetto tecnico della motivazione, di provenire, cioè dallo stesso soggetto dal proviene l'atto di volontà cui essa si riferisce». La stessa argomentazione è presente anche in C.M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 137. Tuttavia essa potrebbe fornire un notevole contributo per la ricostruzione della motivazione sostanziale della legge: cfr. C. Mortati, *I limiti*, cit., p. 570 e G. Scaccia, *"Motivi" della*

Per quanto riguarda l'oggetto dell'enunciazione dei motivi di un decreto-legge, esso non verte sugli elementi psicologici del processo decisionale¹⁴⁷, i quali si riferiscono alla «volizione psicologica nella costruzione dell'atto»¹⁴⁸, ma sui fatti che sono a fondamento della disciplina prodotta. Pertanto, nel momento in cui la Costituzione prevede che debbano esistere dei presupposti legittimanti, questi devono essere enunciati in motivazione. In altri termini, la motivazione riguarderà non già i “motivi” della sostanza decisoria dell'atto, ma i fini del provvedere, le ragioni che inducono ad intervenire in via di straordinaria necessità ed urgenza¹⁴⁹. In questo modo la motivazione non si limita alla razionalità interna dell'atto, ma si proietta all'esterno, verso elementi metagiuridici rappresentati dai presupposti. Per questo motivo, mantenere per il decreto-legge la tradizionale distinzione tra motivazione e giustificazione dei presupposti di fatto, sarebbe scelta complessa quanto fuorviante, per lo stretto rapporto, del tutto peculiare, che intercorre tra l'atto e la realtà di fatto da cui scaturisce¹⁵⁰.

In conclusione, l'ipotesi è che il decreto-legge sia l'atto normativo per cui la motivazione rileva in modo analogo al provvedimento amministrativo: dal punto di vista della legittimazione del provvedimento, in quanto giustificato da determinati presupposti e limitato dagli stessi, ma anche, come si dirà, dal punto di vista delle conseguenze sul controllo di costituzionalità, che può assumere le forme di un sindacato sulla mancanza di nesso tra le premesse e il provvedimento adottato¹⁵¹. E come per l'atto amministrativo, la motivazione svela la sua «polifunzionalità»¹⁵²: da un lato, essa mira a rendere edotti i destinatari delle ragioni dell'atto¹⁵³, dall'altro, facilita l'autorità preposta al controllo;

legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale, in *Iter legis*, 1998, n. 3, p. 15 ss.

147Vedi in particolar modo C. Mortati, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma, 1935, spec. p. 199-200, il quale identifica e definisce i vari momenti del processo volitivo nella formazione della legge.

148L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 18.

149In questo senso tendono a fondersi i due significati di motivazione-giustificazione e razionalità-legittimità, prospettati da L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 16 ss., e di cui si è detto in precedenza. Lo stesso Autore giunge a ritenere «inaccettabile la distinzione tra “motivi” e “presupposti”, tra motivazione e giustificazione, che sta alla base delle teorie sostanzialistiche», proponendo per gli atti costituzionali una teoria “mediana” della motivazione, che fa coesistere quella sostanzialistica con quella formalistica.

150Sottolinea il nesso stringente tra fatto e norma nel decreto-legge, S. Boccalatte, *La motivazione della legge*, cit., p. 423 ss., ritenendo che non sia un caso che la problematica della motivazione sia stata affrontata con particolare riguardo proprio per quegli atti normativi in cui il rapporto con il fatto appare assolutamente evidente, come accade per le leggi-provvedimento, le leggi di deroga e quelle di sanatoria.

151Ai fini del controllo in sede di impugnazione, è chiaro che la presenza di una motivazione è utile ma non necessaria.

152Come ricorda L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 18. La polifunzionalità della motivazione è ampiamente accolta anche dalla dottrina amministrativistica.

153L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 24, aggiunge che la motivazione ha come destinatari l'opinione pubblica e la collettività, a cui deve rendere chiare le cause giustificative dell'atto politico (questa considerazione si ricollega al fatto che secondo l'Autore l'unica possibilità di dare una visione unitaria della motivazione nel diritto costituzionale è la sua funzionalizzazione all'attuazione del

ancora prima, però, essa permette di addentrarsi nell'origine stessa di determinate scelte dei pubblici poteri, approfondendo «quella presa di coscienza della realtà, destinata a rendere più immediatamente percepibile [...] la responsabilità che esse comportano»¹⁵⁴. La motivazione diviene allora un elemento essenziale per il controllo politico¹⁵⁵, in quanto è il momento in cui si può manifestare la responsabilità politica che il Governo si assume con l'adozione del decreto-legge¹⁵⁶. Per questi motivi, che chiamano in causa la responsabilità governativa, per la natura provvedimentale del decreto-legge e la sua configurabilità come atto discrezionale, di cui si dirà, si ritiene che per il decreto-legge il momento volontaristico debba emergere in modo specifico.

2.2.2. Il vaglio di coerenza rispetto ai presupposti

L'attributo della provvedimentalità potrebbe essere valorizzato anche per dare fondamento costituzionale ad un profilo contenutistico che offre vari risvolti in termini di controllo sull'uso del decreto-legge e sulla sua conversione: la natura provvedimentale può essere riconnessa infatti al requisito dell'omogeneità¹⁵⁷. La denominazione di “provvedimenti”, se intesa in senso stretto, lascerebbe supporre che nelle intenzioni del Costituente il decreto-legge dovesse avere un contenuto più specifico e puntuale rispetto ad un progetto di legge; essendo destinato a fronteggiare circostanze straordinarie e imprevedibili, potrebbe assumere solo il carattere di atto omogeneo in coerenza con la eccezionalità dei presupposti che ne legittimano l'adozione, cosicché sarebbero illegittimi i provvedimenti c.d. *omnibus*¹⁵⁸.

Il requisito dell'omogeneità, che certamente si coniuga con la natura
principio democratico).

154G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 954.

155Il nesso tra obbligo di motivazione e responsabilità politica è valorizzato da P. Caretti, *Motivazione*, cit., p. 1, per cui in un sistema in cui ogni decisione che promana dallo Stato in tanto si legittima in quanto rappresenti l'espressione della sovranità popolare, la motivazione degli atti pubblici diviene elemento essenziale per dare estensione massima al principio di responsabilità politica.

156La mancanza di questo elemento, formalmente o sostanzialmente inteso, porrebbe anche un problema di rapporti tra poteri nell'esercizio della funzione legislativa, che si andrebbe ad aggiungere all'insorgenza rispettivamente del vizio di legittimità e del vizio di eccesso di potere, se la motivazione fosse normativamente prescritta o scaturisse dalla natura stessa del provvedimento. Secondo L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali*, cit., p. 1196, il difetto di preambolo non costituisce un'ipotesi di mero vizio formale (poiché la motivazione è richiesta *ad substantiam* dalla norma costituzionale), ma di inosservanza dello *standard* relativo alla struttura dell'atto, che pertanto risulterebbe inesistente.

157G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, cit., p. 8,

158Avverte del rischio che questa argomentazione metta in dubbio la stessa natura dei decreti-legge come vere e proprie fonti del diritto N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'Elia, G. Tiberi, M. P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, 2012, Milano, Giuffrè, p. 422, nota 3. Muove invece dalla premessa che la natura provvedimentale dei decreti-legge ne escluda la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa F. Sorrentino, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione*, cit., p. 507.

provvedimentale del decreto, non si esaurisce però in un corollario della stessa. Come meglio si vedrà nel terzo capitolo analizzando la giurisprudenza costituzionale, esso può essere fatto valere tanto per le disposizioni introdotte in sede di decretazione rispetto ai presupposti dell'intero decreto, quanto per le disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al contenuto normativo dell'atto governativo.

Che i decreti-legge abbiano contenuto «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» è prescritto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Sul valore di tale prescrizione la Corte costituzionale ha recentemente rilevato che «costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento»¹⁵⁹. La previsione della legge n. 400 del 1988 aveva comunque lasciato un seguito nei regolamenti di Camera e Senato rispetto al tema dell'ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge in sede di conversione¹⁶⁰. Ad essa implicitamente fa riferimento l'art. 78, comma 3, del regolamento del Senato, riformulato nel 1988 pochi mesi dopo la legge *de qua*, là dove prevede il parere obbligatorio della Commissione affari costituzionali sulla sussistenza non solo dei presupposti *ex art. 77 Cost.*, ma anche dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente. Peraltro, la previsione dell'art. 97 del Regolamento, secondo cui «[s]ono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione», è stata interpretata nel senso di applicarsi in modo particolarmente in sede di conversione del decreto-legge¹⁶¹. Per quanto riguarda il regolamento della Camera, l'art. 96-*bis* richiede un parere obbligatorio, ma non vincolante, del Comitato per la legislazione, il quale può anche proporre la soppressione delle disposizioni che non rispettino le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge «previste dalla vigente legislazione».

Una prima problematicità si pone in relazione al concetto stesso di omogeneità. La dottrina ne aveva già isolato diverse manifestazioni nella omogeneità in senso soggettivo,

¹⁵⁹Sentenza n. 22 del 2012, § 3.3 considerato in diritto.

¹⁶⁰Così N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge*, cit., p. 425.

¹⁶¹«Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento - secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione» (Parere della Giunta per il Regolamento del 8 novembre 1984).

intesa come semplice attinenza di una materia alle competenze di un unico ministero¹⁶², nella omogeneità oggettiva o materiale, che vieta i decreti c.d. pluricomprendivi¹⁶³, e in quella teleologica, riferita cioè alla coerenza coi fini perseguiti¹⁶⁴. In particolare l'omogeneità oggettiva, cui ci si potrebbe riferire come omogeneità in senso stretto, è un concetto statico, che ha a che fare con l'oggetto dell'intervento normativo; quella teleologica, invece, comporta un giudizio relazionale orientato ad un *tertium* rispetto all'oggetto, che è lo scopo cui la disposizione in dubbio risulti diretta. Vi sono elementi per ritenere che non sia sufficiente ragionare in termini di omogeneità solo soggettiva e tantomeno materiale: come è testimoniato dalla prassi, più è generale la finalità assunta dal decreto-legge (ad esempio il rilancio dell'economia), più ampia sarà l'intersectorialità del provvedimento e potenzialmente la disomogeneità dei contenuti. Ciò non significa però che quei contenuti non siano avvinti da un elemento unificante, che è la causa specifica di quel decreto (nell'esempio, appunto, l'obiettivo di rilanciare l'economia). In ultima analisi il vero «elemento unificante» è l'omogeneità in senso funzionale¹⁶⁵. Un esempio è offerto dai decreti “milleproroghe”, che raccolgono una pluralità oggettivamente disomogenea di disposizioni, orientate però al medesimo scopo di intervenire a livello temporale. Qualora il Parlamento introducesse disposizioni (solo) funzionalmente omogenee, si può supporre che non vi sarebbero profili di illegittimità in quanto la eterogeneità non sarebbe totale, essendo salva la coerenza con le finalità di proroga sottese alla disciplina posta dal decreto.

Una concezione effettiva dell'omogeneità induce quindi a ritenere che essa non abbia a che fare con il concetto di provvedimento in senso stretto, che porterebbe a richiedere provvedimenti omogenei in senso strettamente oggettivo o materiale, quanto piuttosto con la “funzione provvedimentale” del decreto. Intesa in senso funzionale, l'omogeneità assume i tratti di una vera e propria *coerenza* rispetto alla matrice impressa dal Governo all'intervento: come si è detto, l'individuazione della finalità rientra in una valutazione prettamente politica connessa all'apprezzamento della situazione concreta, ma la predisposizione di una disciplina per fare fronte a quella situazione concreta non è del tutto libera, poiché la necessaria omogeneità (*rectius*, coerenza) delle disposizioni rispetto a quella finalità, ne è limite.

In questo senso sembra trovare rinnovato vigore l'assimilazione già proposta in dottrina tra il requisito dell'omogeneità del contenuto del decreto-legge e l'omogeneità del

162N. Maccabiani, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis, 2001, p. 38 ss.

163S. Labriola, *Il governo della Repubblica*, cit., p. 220.

164A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 458.

165In tal senso cfr. anche N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge*, cit., p. 419 ss.

quesito del referendum abrogativo¹⁶⁶, che nella giurisprudenza costituzionale evolve fino a comprendere una molteplicità di domande riconducibili ad «una matrice razionalmente unitaria»: in modo analogo per il decreto-legge la disomogeneità delle materie coinvolte non dovrebbe comportare la illegittimità delle sue disposizioni, se tutte avvinte dalla medesima finalità. Questa conformazione del requisito della omogeneità vale anche a garanzia del potere di conversione: analogamente al senso dell'omogeneità del quesito referendario, che deve permettere al corpo elettorale di esprimersi con una risposta univoca, nel caso del decreto-legge si tratta di regola che supera il buon *drafting* legislativo, poiché concorre a far sì che il Parlamento possa svolgere un controllo univoco che gli permetta di intervenire con emendamenti al disegno di legge di conversione¹⁶⁷.

La non omogeneità del contenuto sfocerà in vero e proprio vizio di legittimità solo se la disomogeneità sia tale da determinare una incoerenza della disposizione rispetto ai presupposti adottati. A ben vedere, un sindacato sulla disomogeneità ragiona a partire dalla giustificazione del decreto-legge. Dunque la dottrina relativa all'omogeneità, che diviene coerenza nel senso detto, serve come strumento in mano al giudice per far valere i vizi di incoerenza rispetto alla motivazione adottata¹⁶⁸. In questo senso il giudizio operato dalla Corte ha delle evidenti assonanze col sindacato di ragionevolezza, in quanto ne ripete la struttura logica di giudizio di congruenza tra i mezzi adottati ed il fine perseguito¹⁶⁹: il vizio riguarda l'improprio utilizzo tanto dello strumento d'urgenza quanto del mezzo di conversione, per introdurre disposizioni ed emendamenti eterogenei rispetto alla specifica esigenza di fatto che ha giustificato l'intervento. La giustificazione dei presupposti allora rappresenta uno strumento valido per penetrare il significato delle scelte del legislatore, specie quando la Costituzione preveda norme tali da determinare nei confronti dell'atto legislativo un vincolo nel fine, e diventa «strumento del sindacato di legittimità costituzionale, specie quando esso ne commisuri la coerenza rispetto al *fine* incorporato nella disposizione normativa»¹⁷⁰.

166Cfr. sul punto, F. Modugno, *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. Parlam.*, 1998, 1, p. 74 ss.

167Per S. Labriola, *Il Governo della repubblica*, cit. p. 220, il decreto pluricomprendivo «costituisce uno scorrettissimo mezzo per comprimere l'area di effettiva discrezionalità del Parlamento, nel deliberare la conversione in legge del provvedimento».

168Nel diritto amministrativo la motivazione è inesistente quando non vengono in alcun modo indicati i motivi della scelta operata, mentre deve ritenersi viziata quando sia insufficiente, incomprensibile oppure affetta da irragionevolezza o intrinseca incoerenza.

169Su questi profili del controllo di ragionevolezza si rinvia a A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, p. 176 ss.

170G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 958.

2.3. La decretazione d'urgenza come attività discrezionale

Per i provvedimenti amministrativi la motivazione nasce al fine di agevolare il controllo funzionale sul potere amministrativo ed in tal senso vi è uno stretto legame tra obbligo di motivare e la configurazione di un potere discrezionale rispetto al quale vi possa essere un sindacato sull'eccesso di potere. In rapporto agli atti legislativi l'obbligo di motivare un atto, se non è espressamente richiesto da una norma, che per il decreto-legge deve essere di rango costituzionale, può derivare dalla natura stessa del provvedimento, in correlazione alla natura discrezionale del potere che lo adotta¹⁷¹. Si può allora tentare di dimostrare che i decreti-legge incidono in materie nelle quali la Costituzione trasforma l'attività del legislatore da libera nel fine in discrezionale, per sostenere l'obbligatorietà della motivazione e la configurabilità del vizio di eccesso di potere legislativo¹⁷². Se si riescono a configurare stringenti limiti a questa forma di attività legislativa, essa assomiglierà sempre più ad un'attività non libera nel fine¹⁷³, in analogia con quelle che sono talune caratteristiche fondamentali della discrezionalità amministrativa¹⁷⁴.

Per considerare discrezionale l'intera attività del legislatore ordinario sarebbe necessario dimostrare «che tale attività non possa svolgersi in altre direzioni, se non in quelle previste dal programma costituzionale»¹⁷⁵. Tuttavia, la ponderazione degli interessi operata dal legislatore ordinario è quasi sempre pienamente libera, nella misura in cui sono egualmente leciti tutti i fini che si proponga di raggiungere, anche se la Costituzione ne garantisce specificamente solo alcuni. È anche vero però che i limiti costituzionali non sono solo negativi, ma talvolta anche positivi, poiché vengono predeterminati gli obiettivi

171 Su questo la dottrina è in larga parte concorde: cfr. *inter alia* G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 956. La tendenza è di distinguere gli atti per cui la motivazione va considerata necessaria da quelli per cui è da ritenersi facoltativa o superflua, proprio sulla base del criterio della natura discrezionale o meno dell'atto: cfr. P. Caretti, *Motivazione*, cit., p. 3.

172 Per la verità questo non è approccio del tutto condiviso: L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 555, ha ritenuto che non fosse indispensabile il carattere discrezionale, nel senso di positivamente vincolato, dei poteri, perché potesse insorgere il vizio di eccesso di potere legislativo in tema di decreti-legge. Lo stesso Autore, in un'opera di poco precedente, aveva sostenuto che non fosse possibile parlare di una discrezionalità legislativa se non in presenza di funzioni specializzate e di attività limitate per materia, e aveva riconosciuto che «discrezionali saranno soltanto i decreti-legge, i decreti legislativi e le leggi regionali» (L. Paladin, *Osservazioni*, cit., p. 1026).

173 Cfr. di recente, S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, spec. p. 106 ss.; M. Picchi, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, cit., spec. p. 103 ss.

174 La discrezionalità amministrativa costituisce il margine di apprezzamento che la legge lascia alla determinazione dell'autorità amministrativa. In particolare, essa può essere definita come la facoltà di scelta inerente una pubblica potestà, fra comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e per il perseguimento di un fine corrispondente alla "causa" del potere esercitato. Per tali concetti cfr. P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 18 ss.

175 L. Paladin, *Osservazioni sulla discrezionalità*, cit., p. 1026.

che la legge deve perseguire¹⁷⁶. Ciò è connaturato ad un sistema a Costituzione rigida, la quale funge da limite anche per l'operato del legislatore ordinario e può prevedere norme tali da determinare nei confronti della legge un vero e proprio vincolo rispetto ad un fine¹⁷⁷. In genere si ammette che ciò avvenga per determinate materie per cui la Costituzione prevede deroghe discrezionali ai limiti da essa imposta, ad esempio nei casi di riserva di legge rinforzata per contenuto; oppure si è ipotizzato che si realizzi con quelle norme programmatiche che delineano in modo esplicito o implicito finalità politiche che il legislatore ordinario deve raggiungere¹⁷⁸. In questi casi alcuni autori hanno ritenuto si potesse parlare di discrezionalità legislativa, intesa come libertà, positivamente limitata, di apprezzare in un margine determinato l'opportunità delle possibili soluzioni rispetto alla norma costituzionale da attuare¹⁷⁹.

In realtà è problema che esula dai limiti del presente lavoro stabilire se tutta o parte dell'attività del legislatore ordinario si possa considerare discrezionale, e tantomeno si intende costruire un generale concetto di discrezionalità legislativa. Quello che invece interessa è dimostrare che il vincolo positivo è posto in un modo del tutto peculiare per il decreto-legge. Il presupposto di questo ragionamento è che l'attività del legislatore, tradizionalmente concepita come libera nella scelta dei fini, possa essere almeno in questo caso configurata come discrezionale a partire dalla costruzione del decreto-legge come atto a causa tipica fissata in Costituzione. Per causa di un atto si può intendere «il tipico scopo prefisso dall'ordinamento ad una data specie di atti»¹⁸⁰: in questo senso i presupposti di necessità ed urgenza non rappresenterebbero tanto la causa del potere di adozione dei decreti-legge quanto piuttosto l'occasione in cui al Governo è consentito di intervenire. La

176La distinzione tra carattere positivo o negativo dei limiti che le norme costituzionali impongono al legislatore ordinario è operato da L. Paladin, *Osservazioni sulla discrezionalità*, cit., p. 1022: l'Autore usa la distinzione come criterio di identificazione tra norme costituzionali programmatiche e norme precettive, quindi tra vizi sostanziali delle norme ordinarie che violino programmi o precetti. Su questo punto anche C. Esposito, *La validità*, cit., p. 247 ss.; recentemente v. Zagrebelsky G., Marcenò V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 220 ss.

177Afferma ad esempio l'esistenza di priorità costituzionali ai fini del controllo sull'allocatione delle risorse L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 1, spec. p. 8; sul grado di prescrittività dei principi costituzionali del c.d. *welfare state* si veda però la differente lettura di A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1.

178Così L. Paladin, *Osservazioni*, cit., p. 1024, che porta gli esempi degli artt. 46 e 53 Cost. L'Autore tuttavia critica la praticabilità dell'analogia con la discrezionalità amministrativa e con il vizio di eccesso di potere, poiché «alcuni aspetti della discrezionalità, concepita come libertà limitata, caratterizzano, in un certo senso, l'intera attività del legislatore ordinario», dovendosi piuttosto fondare il concetto di discrezionalità sul «principio di specialità delle funzioni» proprio dell'attività amministrativa, ma assente nell'ambito normale di attività del legislatore ordinario: l'assenza di funzioni specializzate nel campo legislativo pertanto farebbe sì che gli apparenti limiti finalistici si riducano a meri vincoli negativi.

179Cfr. M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, p. 52.

180L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 553-554.

causa può essere intesa anche come il «limite finalistico di ciascuna funzione discrezionale»¹⁸¹, e in questo senso si può rinvenire a livello costituzionale la fissazione di questa causa legale nel provvedere ad una determinata situazione di urgente necessità.

Come si è tentato di dimostrare, il decreto-legge è fonte connotata in senso prettamente funzionalistico: con esso il Governo si assume l'impegno e la responsabilità di dare attuazione con urgenza ad un indirizzo politico la cui realizzazione è ritenuta necessaria in collegamento con l'insorgere di determinate circostanze fattuali. La funzione di indirizzo politico tradizionalmente si ripartisce in due aspetti: funzione di indirizzo politico in senso stretto, o di maggioranza, riferita alle scelte di politica contingente, e funzione di indirizzo politico costituzionale, riferita all'attuazione dei fini e obiettivi direttamente posti dalla Costituzione. Il primo concetto ha a che fare con la responsabilità politica, il secondo con la legittimità costituzionale dell'atto che si ponga in contrasto con i fini posti per esso dalla Costituzione. Sotto quest'ultimo profilo si ritiene che non sia da escludere che per la decretazione d'urgenza valgano finalità previste in Costituzione.

Nel momento in cui abilita il Governo ad adottare un decreto-legge per la causa tipica di provvedere con urgenza, la Costituzione sta configurando un fine. Questo fine resta però "innominato" fino a quando verrà circostanziato dal Governo con l'apprezzamento della sussistenza dei presupposti per un intervento d'urgenza. Si tratta di atto politico del Governo, libero nell'individuare quale indirizzo politico contingente dare all'intervento, ma una volta fissati i presupposti, essi stessi diventano causa di quell'intervento, che si configura allora come discrezionale, perché il Governo resta vincolato a provvedere in modo coerente con quella valutazione (originariamente) politica.

La matrice del complessivo intervento è data non da una finalità imposta nella sostanza dalla Carta costituzionale, ma dalla funzionalizzazione del decreto che lo stesso art. 77 Cost. stabilisce rispetto ai presupposti dell'intervento. Nel momento in cui riscontra il ricorrere di una situazione che non può essere gestita con il comune procedimento legislativo e che pertanto giustifica un intervento mediante decreto-legge, il Governo fa una valutazione della situazione di fatto e rispetto ad essa deve impegnarsi a provvedere in modo coerente. In conclusione, si può sostenere che l'art. 77 Cost. configuri dei vincoli positivi, seppur innominati, per il Governo legislatore, il quale, nel configurare il decreto, deve uniformarsi alla *matrice* data con la decisione di intervenire con quello strumento: in questo senso la sua attività può dirsi discrezionale. E quanto più è discrezionale l'atto, tanto più si potrà configurare un sindacato sul modo di esercizio del potere connesso e si imporrà

181L. Paladin, *Osservazioni*, cit., p. 1041.

l'esigenza di motivazione.

Si può osare forse un altro passo in questo percorso argomentativo, che permette di agganciare tale ricostruzione, valevole in generale per la decretazione d'urgenza, alla peculiare prassi analizzata in apertura del presente lavoro. Questo *step* ulteriore muove dalla precipua connotazione della funzione di indirizzo riferita alle scelte di politica contingente nell'ambito della *governance* economica comune. A livello europeo l'indirizzo politico-economico è assunto nelle sue linee generali in sede intergovernativa e rispetto ad esso l'esecutivo si impegna ad eseguirne i contenuti con atti politici nazionali. La prima manifestazione interna di quel coordinamento si ha nel Documento di economia e finanza (DEF), con il quale vengono delineati gli obiettivi di politica economica e di governo dei conti pubblici che vanno a costituire la cornice entro cui si dovrà sviluppare la manovra autunnale e gli interventi in economia, sottoposti poi alla vigilanza della Commissione e al controllo politico del Consiglio nell'ambito dei programmi del semestre europeo. Come si è visto, il DEF è approvato dal Parlamento con risoluzione, tipico strumento di esercizio della funzione di indirizzo politico tra Parlamento e Governo: votando una risoluzione, le Camere impegnano il Governo a tenere un certo atteggiamento su una specifica questione, e il Governo, pur restando politicamente libero di discostarsi, dovrà compromettere la propria responsabilità politica per farlo. Si tratta di una sorta di «obbligo sinallagmatico» che rinvia al rapporto fiduciario¹⁸², che per il DEF riguarda il mantenimento di determinati obiettivi di governo dei conti pubblici¹⁸³.

Non si può però dire che gli effetti dell'approvazione del DEF siano solamente politici, visto l'intrecciarsi delle norme costituzionali in materia di bilancio e della legislazione contabile con i sempre più pregnanti vincoli europei. Si deve piuttosto pensare ad un effetto ancor più decisivo degli obblighi che si instaurano non solo tra Governo e Parlamento, ma anche tra vertici statali e istituzioni europee nella definizione della politica economica e finanziaria: il concatenarsi del coordinamento delle politiche in sede intergovernativa, della fase di programmazione (di cui l'approvazione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma costituisce un momento necessario), dell'attuazione interna con strumenti che garantiscano il rispetto di tempistiche e contenuti, della vigilanza della Commissione e del controllo politico del Consiglio europeo, comporta

182Cfr. N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2012, p. 153. Accosta i vincoli instaurati tra Governo e Parlamento nel procedimento di approvazione del DEF a quelli che scaturiscono dal rapporto fiduciario anche G. Salerno, *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1998, p. 11.

183Sul valore del Documento di economia e finanza si veda più ampiamente N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica*, cit., p. 150 ss.

la configurazione di una responsabilità dello Stato che non è solo politica ma è anche giuridica, posto che le decisioni nazionali di bilancio e di politica economica si iscrivono in un quadro europeo giuridicamente vincolante¹⁸⁴. Non si vuole arrivare a sostenere radicalmente che l'intervento nazionale sia di materiale esecuzione di decisioni eterodirette, poiché implica pur sempre una serie di scelte politica. Diversa però la «scelta politica» dall'«indirizzo politico»¹⁸⁵: lo Stato, con atti interni aventi forza di legge, realizza la politica economica e di bilancio indirizzata e coordinata in sede sovranazionale.

Ecco allora che l'attività governativa in campo economico-finanziario è doppiamente legata in senso funzionale: lo è rispetto alla matrice data dalla valutazione della sussistenza dei presupposti, e lo è, sotto altro profilo, rispetto all'indirizzo politico di fatto concertato in sede di Consiglio europeo, definito nel riecheggiare delle scelte politiche tra programmazione interna e raccomandazioni delle istituzioni europee, e attuato in modo rapido ed effettivo in quanto oggetto di vigilanza e controllo intergovernativo. Per i decreti-legge in materia finanziaria, in ragione del ruolo assunto da questi strumenti nell'attuale processo di integrazione economica e politica europea, vale dunque un doppio ordine di argomenti per poterli configurare come atti discrezionali.

2.4. L'abuso dello strumento tra eccesso di potere legislativo e ragionevolezza

In rapporto alle categorie di atti legislativi inquadrabili come discrezionali il decreto-legge presenta le maggiori analogie con l'atto amministrativo. Se si prosegue con il parallelismo, si possono configurare per esso vizi analoghi allo sviamento e all'eccesso di potere¹⁸⁶. In realtà la dottrina non considera generalmente con favore l'estensione della sintomatologia propria dell'eccesso di potere dal piano amministrativo a quello

184In questo senso N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica*, cit., p. 154.

185Questa distinzione è sviluppata da A. Barbera, *Leggi di piano*, cit., p. 101 ss., per la individuazione, in relazione alle leggi di piano, delle «leggi di indirizzo» e delle «leggi-provvedimento», e la distinzione di queste ultime rispetto alla «leggi-norme».

186Tuttavia, come si è detto, si è parlato di eccesso di potere anche a prescindere dalla identificazione di questo potere come discrezionale: v. L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 554 ss., il quale, pur escludendo che la legislazione governativa d'urgenza abbia carattere discrezionale, ha comunque riconosciuto la configurabilità del vizio di eccesso di potere legislativo come sindacato giurisdizionale sulla sussistenza dei presupposti giustificativi. Ha ragionato invece a partire dall'applicabilità ai vizi di legittimità costituzionale della distinzione accolta in diritto amministrativo fra incompetenza, violazione di legge e, appunto, eccesso di potere (inteso come deviazione dell'atto dal fine tipico assegnatogli o dall'interesse pubblico o dai principi di logica e di giustizia) G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 197 ss.: l'Autore ritiene che il vizio di eccesso di potere si concretizzi nella violazione di principi giuridici impliciti nel sistema costituzionale, che non operano come limiti propri di un determinato tipo di atti, ma funzionano come limiti di carattere generale applicabili a tutti gli atti provenienti dalle pubbliche autorità; ciò varrebbe anche per la legge ed in particolare per il decreto-legge.

costituzionale¹⁸⁷: la rilevanza dell'eccesso di potere nei confronti delle leggi andrebbe esclusa poiché è lo stesso legislatore a determinare liberamente la funzione cui assolve nel momento in cui interviene con atto legislativo¹⁸⁸. Come autorevole dottrina insegna, per la legge ormai si parla di ragionevolezza¹⁸⁹, la quale si manifesta in una serie di figure sintomatiche tra cui quella dell'eccesso di potere legislativo può essere descritta secondo la struttura logica di giudizio di congruenza tra i mezzi adottati ed il fine perseguito.

Analogamente a quanto si è detto a proposito della motivazione, si può immaginare un discorso *ad hoc* per il decreto-legge: si ritiene di poter valorizzare un vizio assimilabile all'eccesso di potere in relazione alla giustificazione del provvedimento come istituto di *ius singularis*, poiché proprio per la configurazione di questi provvedimenti si può immaginare un contrasto evidente tra la disposizione e la motivazione che ad essa accede¹⁹⁰. Ancora, si possono utilizzare considerazioni mutuare da quelle che sono state espresse dalla dottrina in merito alle leggi-provvedimento nell'intento di valorizzare il controllo sull'eccesso di potere legislativo da parte della Corte costituzionale¹⁹¹. Si è sostenuto infatti che in un sistema a costituzione rigida l'arbitrio del legislatore debba essere limitato dalla necessaria esplicitazione delle circostanze di pubblico interesse che hanno portato all'intervento derogatorio o eccezionale, ritenendo che in caso di contraddittorietà tra il motivo addotto e il contenuto obiettivo, l'atto incorra nel vizio di eccesso di potere legislativo¹⁹². Per il decreto-legge tale vizio si può a maggior ragione configurare per il fatto che, come si è tentato di dimostrare, la Costituzione abilita la trasformazione dell'attività del Governo legislatore da libera nel fine in discrezionale.

Il ragionamento ruota ancora attorno alla causa del decreto-legge. Elemento rilevante seppur non essenziale, per l'atto amministrativo la causa è la «finalità specifica del potere in concreto esercitato» ed in quanto tale caratterizza non tanto il provvedimento quanto il potere nel cui esercizio l'atto viene posto¹⁹³. La corrispondenza tra il provvedimento e la causa tipica del potere nel cui esercizio è stato emanato, nel diritto amministrativo, è requisito di legittimità, configurandosi in caso contrario il vizio di

187Cfr. P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, cit., G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 957, e soprattutto M.S. Giannini, *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, p. 69.

188È evidente che questa divisione si innesta sul dibattito relativo alla natura discrezionale o libera dell'attività legislativa, di cui si è tentato di dare conto nel paragrafo precedente, e rispetto alla quale si è preso posizione solo in relazione alla decretazione d'urgenza per le sue peculiarità.

189A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.

190Mentre, per gli atti legislativi in generale, si è detto che il caso di netto contrasto tra disposizione e motivazione sarebbe un'ipotesi «scolastica», cfr. G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 957-958.

191C. Mortati, *Le leggi-provvedimento*, cit., p. 195 ss.

192C. Mortati, *Sull'eccesso*, cit., p. 460 ss.

193 P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, cit., p. 204.

eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica. Un legame di questo tipo tra esercizio del potere e perseguimento di una causa tipica si può immaginare anche per la decretazione d'urgenza, dal momento che l'atto corrisponde alla finalità di provvedere con urgenza per dettare una disciplina di rango legislativo in risposta al ricorrere di determinate circostanze. Dunque, se la totale assenza dei presupposti giustificativi configura una «carezza di potere dell'esecutivo»¹⁹⁴, che si dovrebbe manifestare nella mancata conversione, il decreto che abbia un contenuto incoerente rispetto ai suoi presupposti e si stacchi quindi dalla sua matrice, fa emergere un vizio inquadrabile secondo la sintomatologia propria dell'eccesso di potere e comporta la illegittimità del decreto anche se convertito.

Il sindacato sui presupposti inteso come sindacato sull'eccesso di potere, si colloca a cavallo tra merito e legittimità¹⁹⁵, ed in questo senso viene attratto nell'area del controllo di ragionevolezza. L'eccesso di potere legislativo esprime infatti lo spazio che residua al giudice costituzionale per esercitare un controllo sull'uso conforme a Costituzione di un potere attribuito al Governo solo per provvedere a circostanze di straordinaria necessità ed urgenza¹⁹⁶. In questo quadro organi politici e controllori sono legati da una «sequenza procedimentale» che è stata descritta come «stratificazione di fatti e valutazioni»: a partire dal «carattere di datità della cognizione iniziale» del Governo, per il Parlamento in sede di conversione rileva la connessione tra dato fattuale e valutazione dell'organo governativo¹⁹⁷; alla Corte costituzionale, alla quale è preclusa la cognizione sulla situazione di fatto, compete un vaglio sul non illegittimo uso di quel potere, divenuto discrezionale in quanto finalisticamente vincolato, che assumerà i connotati di un giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità, nel senso quantomeno della non incoerenza e non manifesta sproporzione del mezzo rispetto al fine¹⁹⁸. Ed è proprio quando la norma si stacca dalla sua matrice, ossia quando si ha manifesta divergenza o contraddizione tra la dichiarata necessità ed urgenza e le disposizioni legislative effettivamente adottate, che la motivazione esplica «un ruolo non trascurabile [...] ai fini dell'esercizio del sindacato di costituzionalità sotto il profilo dello sviamento di potere»¹⁹⁹.

194L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 543.

195G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 200-201, sostiene invece che la sussistenza dei presupposti attenga al merito, non alla legittimità; pertanto sarebbe di per sé sottratta al sindacato della Corte costituzionale, tranne in caso di evidente contraddittorietà.

196Si può già anticipare - forse un po' apoditticamente in questa sede - che la recente sentenza n. 220 del 2013 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la revisione del sistema delle Province mediante decreto-legge, può essere letta come sanzione del vizio di eccesso di potere per avere il Governo ecceduto la causa tipica del proprio potere di adottare provvedimenti con forza di legge.

197F. Rimoli, *Presupposti oggettivi*, cit., p. 250.

198Cfr. N. Lupo, *L'omogeneità*, cit., p. 420.

199G. Lombardi, *Motivazione*, cit., p. 957.

3. *Il paradosso del circolo vizioso?*

La configurazione del decreto-legge che si propone - e che si è tentato di dimostrare possa rientrare nelle potenzialità ermeneutiche dell'art. 77 Cost. - poggia su due scelte interpretative fondamentali: da una parte la valutazione dei presupposti di necessità ed urgenza in relazione all'indirizzo governativo contingente, dall'altra la natura provvedimentale dell'atto, cui corrisponde la natura discrezionale di un'attività vincolata all'attuazione di obiettivi posti direttamente dalla Costituzione anche se in modo innominato.

Il rischio connesso ad un disegno che attribuisce una sorta di «potere innominato»²⁰⁰ al Governo, è che si apra la strada ad un'illimitata possibilità di produzione normativa governativa in risposta a tutti i molteplici e variabili fini connessi alle scelte politiche di maggioranza, e che si configuri un sistema autopoietico dove il Governo legittima e al contempo limita se stesso. Per spiegarsi meglio, se è pacifico²⁰¹ che una disposizione del tutto avulsa dal contenuto di un decreto-legge è viziata da illegittimità per evidente assenza dei presupposti adottati dal Governo a fondamento dell'intervento, ne dovrebbe conseguire che qualora il Governo oculatamente non cadesse in errori macroscopici e desse vita ad un decreto-legge perfettamente omogeneo o comunque coerente con i presupposti, qualsiasi essi siano²⁰², otterrebbe l'effetto premiale di vedere salvo l'intero intervento di decretazione d'urgenza. Non si vuole evidentemente giungere a queste conclusioni.

L'esigenza di individuare i confini dell'autolegittimazione del decreto-legge si avverte tanto più ora che la maggior parte delle previsioni si inscrivono dichiaratamente nel quadro della straordinaria situazione di crisi economico-finanziaria e del necessario conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dai vincoli europei: se non si valorizzassero tutti i limiti costituzionali che arginano la decretazione, si dovrebbe concludere che essa trova fonte nella necessità stessa e non nel riconoscimento, in uno con la limitazione in Costituzione, del relativo potere in capo al Governo. Se è vero infatti che urgenza e necessità possono giustificarsi in relazione al mero provvedere e possono riferirsi anche alla necessità fondamentale politica del Governo di dare immediata

200Così C. Fresa, *Provvisorieta*, cit., p. 73. Il senso è parzialmente diverso da quello di potere «innominato» usato da E. Cheli, *Atto politico*, cit., p. 131.

201Secondo la dottrina ma anche la giurisprudenza costituzionale, come si vedrà nel capitolo seguente.

202Eventualmente con motivazioni fuorvianti che giustifichino ad ogni costo le scelte legislative, oppure inserendo nel medesimo decreto disposizioni eterogenee che accedono ad un'elencazione a sua volta eterogenea di presupposti.

attuazione al proprio indirizzo, bisogna tuttavia riconoscere che i veri limiti agiscono sui controlli prima politici poi di legittimità. In questo senso la configurazione del decreto-legge come atto discrezionale vincolato alla matrice impressagli dal Governo, è accompagnata dalla valorizzazione della motivazione come momento centrale ai fini della responsabilizzazione politica del Governo di fronte al Parlamento, e dell'esercizio del sindacato di costituzionalità sotto il profilo della coerenza rispetto alla giustificazione del provvedere.

Dunque la qualificazione teleologica del decreto-legge è a tutto vantaggio dei controlli politici e di costituzionalità. L'esecutivo, pur essendo a briglie sciolte nel momento della decisione politica iniziale di intervenire con lo strumento del decreto-legge per far fronte a determinate circostanze, si muove sempre all'interno di un recinto e le sanzioni in caso di travalicamento sono fissate dalla Costituzione: anzitutto, nei limiti connaturati al regime dell'atto, ovvero provvisorietà e decadenza in caso di mancata conversione; poi nella partecipazione del decreto-legge al regime della legge, con la sottoposizione al controllo di costituzionalità.

Per valorizzare ulteriormente il controllo di legittimità della scelta governativa di provvedere, e al contempo per dare solidità al disegno che si propone, si può fissare un riferimento "esterno" allo schema, che rischia di essere autoreferenziale lasciando libero il Governo ed imbrigliandolo di fatto solo a se stesso. Questo limite ulteriore può essere recuperato se si accompagna la nozione funzionale di provvedimento con quella sostanziale. Combinando i due aspetti di cui si è detto, si creerà un vincolo di contenuto in capo al Governo: esso, con lo strumento del decreto-legge, potrà senz'altro introdurre misure provvedimentali che non siano ripetibili e che non abbiano destinatari indeterminati; potrà anche introdurre norme costitutive dell'ordinamento giuridico, purché rispettino il limite del contenuto coerente con la funzione del provvedere ad una determinata situazione bisognosa di ricevere una risposta giuridica con forza di legge; non potrà invece prevedere trasformazioni radicali e generali di intere discipline ordinamentali.

4. I confini delle potenzialità interpretative della regola: i decreti "degli annunci"

Quid iuris se le circostanze eccezionali da fronteggiare richiedono che si provveda attraverso l'adozione di una disciplina anche generale di determinate materie? Particolari problemi in tal senso pongono quei decreti-legge che, sul presupposto di dare concreto

seguito agli impegni assunti a livello europeo o immediata risposta agli andamenti del mercato finanziario, intervengono con previsioni che sembrano rilevare quali annunci, attualmente urgenti, di previsioni ordinamentali e generali ad effetto differito. Si pensi alla revisione delle Province, da tempo programmata e realizzata in (apparente) risposta alle pressioni europee con un decreto-legge di riforma ordinamentale, la cui efficacia era condizionata all'adozione di una serie di strumenti attuativi²⁰³.

In genere i presupposti del decreto-legge implicano la immediata entrata in vigore delle disposizioni in esso contenute ed anzi presuppongono l'urgenza di tale entrata in vigore. L'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 stabilisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione» e il Comitato per la legislazione spesso rileva che l'inserimento di norme non auto-applicative contrasta con questa prescrizione²⁰⁴. Tuttavia l'esigenza di provvedere non comporta necessariamente la immediata esecutività dell'atto. Si danno ipotesi limite per cui in base all'art. 77 Cost. può essere giustificato che si disponga immediatamente, anche se poi le relative disposizioni vengano applicate a distanza di tempo. In generale tale problematica riguarda i decreti che non dispiegano immediatamente i propri effetti, ma occorre distinguere i casi di decreti-legge “ad efficacia differita”²⁰⁵ dai decreti che contengano disposizioni non immediatamente applicabili.

Nel primo caso si hanno decreti che dilazionano la propria entrata in vigore, per cui è l'atto in sé ad avere efficacia differita. Tradizionalmente si porta l'esempio di un decreto-legge che aumenti i salari per evitare scioperi, laddove gli aumenti decisi avranno corso solamente dopo settimane²⁰⁶. Un esempio più recente è costituito dal decreto-legge n. 69 del 2013: dal parere reso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati emerge che quel provvedimento reca numerose norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore²⁰⁷.

Parzialmente diverso il caso in cui si possa distinguere il momento dell'entrata in

203La vicenda della revisione delle Province, su cui è intervenuta Corte cost. n. 220 del 2013, verrà ampiamente approfondita nel capitolo III.

204A tal proposito si veda in particolare la raccomandazione di carattere generale formulata in relazione al d.l. n. 102 del 2003: in essa il Comitato collega la *ratio* sottesa all'art. 15, co. 3, l. 400/1988, a quella dell'art. 77 Cost. e ne desume un divieto rispetto all'adozione di decreti-legge che contengano interventi non volti all'adozione di misure immediate per affrontare circostanze straordinarie di necessità ed urgenza.

205Così si esprime A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 436.

206C. Esposito, *Decreto-legge*, cit., p. 844. Anche V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 202.

207Per esempio, in materia di giustizia il Comitato si domanda come sia possibile conciliare il requisito dell'urgenza con la previsione che differisce l'entrata in vigore di quasi tutte le disposizioni più significative (in particolare quelle in tema di mediazione, tirocinio presso gli uffici giudiziari, limiti all'intervento del Pubblico Ministero nei giudizi civili presso la Cassazione, individuazione dei fori per le società residenti all'estero) al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

vigore da quello dell'esecuzione, poiché il decreto viene emanato quando sussiste effettiva necessità ed urgenza di provvedere ed entra immediatamente in vigore, ma la sua materiale esecuzione può seguire dopo tempo. In questo caso la non immediata applicabilità è attribuito che riguarda il modo in cui sono configurate le disposizioni da essi contenute. Un caso recente è il già citato intervento di riordino delle Province che si sviluppa nel passaggio dalla disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011, a quella del decreto n. 95 del 2012: il termine per l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto "salva Italia", originariamente fissato al 31 dicembre 2012, è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dalla Legge di stabilità per il 2013, e il successivo d.l. sulla "spending review" ha previsto la riduzione del numero delle Province mediante accorpamento al termine di un'articolata procedura, in base alla quale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (termine poi prorogato al 31 dicembre 2013), sarebbe stato adottato l'atto legislativo di iniziativa governativa che avrebbe disposto il riordino sulla base delle proposte regionali. Un altro recente caso di applicazione non immediata del contenuto del decreto è costituito dal c.d. decreto "crescita 2.0", n. 179 del 2012, che tra i principali ambiti di intervento annovera l'agenda digitale, le *start up* innovative e le opere pubbliche, la cui concreta attuazione richiede, tuttavia, l'adozione di numerosi provvedimenti attuativi, da emanarsi mediante procedure di concertazione talvolta complesse. L'efficacia di tali misure resta pertanto subordinata alla reale volontà di darvi attuazione da parte delle amministrazioni competenti, nonché alla loro capacità di porre in essere forme di coordinamento e cooperazione. Il problema della non immediata operatività del decreto si ha dunque in tutte quelle ipotesi in cui le sue statuizioni siano condizionate dalla successiva emanazione di atti di esecuzione, in genere regolamenti governativi ma anche decreti di natura non regolamentare²⁰⁸.

Tutti questi sono tipici casi in cui ricorre l'urgenza del provvedere, non invece l'urgenza dell'applicazione di quel contenuto. Autorevole dottrina ha ritenuto legittimi interventi animati da questa esigenza, poiché «urgente e necessaria dev'essere l'emissione del provvedimento, poco importa se il suo contenuto non sia d'immediata attuazione e non contenga disposizioni oggettivamente necessarie»²⁰⁹. A ben vedere, queste ipotesi si

208Ciò spesso è legato al fatto, da un lato, che le disposizioni sono frutto di una riflessione non approfondita che necessita aggiustamenti e, dall'altro, che il rinvio ad atti successivi consente di spostare ambiti rilevanti di decisione, e non soltanto elementi di dettaglio, al livello della burocrazia delle amministrazioni centrali dello Stato. Chiaramente se l'intervento della fonte secondaria cui si rinvia ha carattere meramente integrativo non è detto che si configuri un abuso; se invece il decreto attribuisce la competenza ad emanare un futuro atto avente natura regolamentare, oltre a porsi un problema di *drafting* legislativo, bisogna chiedersi se vi sia una violazione della regola costituzionale.

209C. Esposito, *La validità delle leggi*, cit., p. 162. Diversamente, rilevano l'assenza dei presupposti e

collocano al limite della tenuta delle regola costituzionale: può l'atto della *previsione* configurare esso stesso *hic et nunc* il presupposto dell'immediato e necessario *provvedere*? Questo ed altri punti di contatto tra la vita reale del decreto-legge e i limiti costituzionalmente posti si sono effettivamente tradotti in puntuali vizi di legittimità. Nel seguente capitolo si verificherà in che misura le decisioni assunte dalla Corte costituzionale possono essere inquadrare nel disegno che gravita attorno alla funzione provvedimentale del decreto-legge.

conseguentemente la invalidità del decreto-legge che dilazioni la propria entrata in vigore, Santi Romano, *Principi*, p. 387, ma anche V. Di Ciolo, *Questioni*, cit., p. 201, e G. Viesti, *Decreto-legge*, cit., p. 126.

CAPITOLO TERZO

LA MANUTENZIONE DEL DECRETO-LEGGE

Appurata la qualità e il livello di azione del decreto-legge si è inteso verificare in che misura i soggetti deputati al controllo siano intervenuti per ricondurre lo schema reale alla cornice costituzionale. Nell'individuare tali soggetti si è partiti dal presupposto che non ci si può attendere che il Governo rinunci ad un uso così stabilizzatosi del decreto-legge, né che siano sufficienti i meccanismi di controllo e garanzia interni alle Camere¹. I meccanismi di controllo che possono incidere in senso modificativo o contenitivo delle tendenze abusive sono anzitutto quelli costituzionali.

1. La moral suasion presidenziale

La dottrina è concorde nell'affermare che in relazione alla decretazione d'urgenza, al Capo dello Stato è affidato un controllo che può manifestarsi in momenti diversi: preventivamente, al momento della emanazione del decreto-legge; successivamente, al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere; infine all'atto della promulgazione della legge di conversione². La prassi abusiva

1 Sul ruolo dei Presidenti di Assemblea nell'esercitare un filtro sull'ammissibilità degli emendamenti e su quello della Commissione affari costituzionali e del Comitato per la legislazione, ai sensi dei regolamenti rispettivamente del Senato e della Camera, nel garantire il rispetto delle regole sulla decretazione d'urgenza ed in particolare del requisito dell'omogeneità, si vedano in particolare N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'Elia, G. Tiberi, M. P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, 2012, Milano, Giuffrè, p. 425 ss.; G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, Cedam, 1989, p. 256 ss.; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 173 ss.

2 Gli obiettivi di questo capitolo non consentono un'adeguata ricostruzione del tema del controllo presidenziale sulla decretazione d'urgenza: si rinvia pertanto ai più recenti lavori monografici di I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011; P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000; in particolare sul potere presidenziale di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa v. G. Guiglia, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino, 1991; inoltre M. Fiorillo, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002; A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di) *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1996; nonché il lavoro in corso di pubblicazione di D. Chinni, *Decretazione d'urgenza e funzione presidenziale di controllo*; in argomento si vedano anche le notazioni di A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a

nell'utilizzo di questo strumento normativo ha smosso, in collegamento all'esercizio di tali poteri, alcune prese di posizione dei Presidenti, che vedevano incisa in modo sensibile non solo la propria funzione di garanti, ma anche il mantenimento dell'equilibrio costituzionale tra i poteri coinvolti³. L'attenzione dei Presidenti per le distorsioni determinate delle prassi applicative ha riguardato tanto le ricadute sulla forma di governo, quanto il rispetto dei presupposti costituzionali e la qualità dei testi normativi. In questo senso gli interventi presidenziali hanno spesso anticipato le prese di posizione della Corte costituzionale. Non deve dimenticarsi che anche la prassi della reiterazione dei decreti legge, prima che fosse stroncata dalla ben nota sent. n. 360/1996, fu duramente criticata dal Presidente Scalfaro che ne sottolineò, in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio Prodi alla vigilia del voto di fiducia sul governo, il carattere «anomalo e grave» ed «assolutamente insostenibile», nonché le conseguenze sul piano delle prerogative parlamentari e degli stessi equilibri tra i poteri: per questi motivi il Capo dello Stato avvertì che, in mancanza di un mutamento della prassi, non avrebbe esitato ad esercitare con maggior rigore i propri poteri di garanzia⁴.

È a partire dalla presidenza Ciampi che si è realizzata una crescente incisività degli interventi presidenziali sui decreti-legge⁵. Ciò è avvenuto anzitutto con richiami

cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, 2011, p. 11 ss.

- 3 Un esempio, tra gli altri, riguarda il protrarsi della durata dell'esame in aula fino ad utilizzare quasi completamente il tempo di provvisoria efficacia dell'atto, che oltre a comprimere il ruolo delle assemblee, limita fortemente lo stesso esercizio dei poteri presidenziali in sede di promulgazione.
- 4 Sulla reiterazione cfr. anche la lettera inviata al Presidente del Consiglio dal Presidente della Repubblica il 14 marzo 1988, che seguiva, quella volta, la sentenza n. 302 del 1988 della Corte costituzionale. Il Presidente invitava il Governo ad un approfondito esame della sentenza (in un *obiter dictum* infatti la Corte aveva osservato che «in via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili [...] o allorché gli effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti», auspicando «che si [ponesse] rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non [venisse] svuotato il significato dei precetti contenuti nell'art. 77 della Costituzione»), cui il Presidente del Consiglio rispose facendo riferimento alle previsioni contenute nel d.d.l. riguardante la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri: gli auspici degli organi garanti furono infatti in parte recepiti nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 e nella riforma dell'art. 78 reg. Senato. Sulla vicenda cfr. G. Pitruzzella, *La legge di conversione*, cit., p. 226 ss.
- 5 Questo interventismo è stato collocato nel quadro della accentuazione del ruolo garantista del Presidente nei confronti della maggioranza, tema ampiamente discusso dalla dottrina: si ricorda M. C. Grisolia, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, Jovene Editore, 2009; M. Manetti, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012. Per una compiuta disamina della prassi, fino al 2000, v. G. Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, Giappichelli, 2000; successivamente v. A. Barbera, T. F. Giupponi (a cura di), *Annali di diritto costituzionale. La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, in partic. arte I, p. 23 ss.; il lavoro più aggiornato è quello (in corso di pubblicazione) di D.

all'osservanza dei presupposti straordinari rivolti al Governo in modo informale, attraverso colloqui riservati con i ministri, di cui si è avuto notizia prevalentemente tramite indiscrezioni giornalistiche: si ricorda per esempio che in alcune occasioni il Presidente indusse il Governo a scegliere il mezzo ordinario del disegno di legge in luogo di un decreto-legge per il quale mancavano i presupposti⁶ e richiamò il Governo al rispetto del requisito dell'omogeneità del decreto-legge prescritto dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988⁷; in questo contesto mosse anche rivendicazioni delle prerogative presidenziali in ordine al procedimento di emanazione dei decreti legge⁸. Per quanto riguarda l'esercizio di poteri formali si ricorda il caso del rinvio alle Camere del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, in occasione del quale il Presidente richiamò l'attenzione del Parlamento sulla necessità di riferire anche al disegno di legge di conversione tanto la caratteristica della necessità e urgenza del contenuto, quanto l'omogeneità di quest'ultimo.

Durante la presidenza Napolitano⁹ i rilievi si sono fatti più insistenti e si possono far corrispondere all'acuirsi delle tendenze in tema di decretazione d'urgenza, in particolare nel senso dell'espansione e dell'eterogeneità del contenuto, nonché del ricorso al maxi-emendamento e alla fiducia. Il Capo dello Stato ha effettuato interventi informali, ma anche comunicati ufficiali che danno conto dei messaggi inviati al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti di Camera e Senato. Merita riportare le principali vicende¹⁰. Si ricorda il comunicato del 18 maggio del 2007 con il quale Napolitano auspicava che fossero armonizzate le regole contenute nei regolamenti parlamentari sull'ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge e che fossero perfezionate le

Chinni, *Decretazione d'urgenza*, cit.

6 In particolare, nell'ambito della vicenda che vide nel 2005 la scalata ad alcuni istituti bancari, Ciampi dapprima respinse il decreto-legge sottopostogli dal Governo in tema di intercettazioni facendo trapelare il suo dissenso sulla restrizione del ricorso a tale mezzo di ricerca della prova nonché all'introduzione di misure detentive per la diffusione del contenuto di conversazioni telefoniche, poi respinse altro decreto-legge teso a dettare nuove modalità di nomina del Governatore della Banca d'Italia, inducendo il Governo a ripiegare su un disegno di legge.

7 Fatto valere per esempio con il rinvio della legge di conversione del decreto legge c.d. mucca pazza del 25 gennaio 2002, n. 4.

8 All'inizio del 2005 una nota del Segretario generale della Presidenza della Repubblica chiede al Governo il rispetto della regola, di correttezza costituzionale, per cui i decreti-legge devono essere trasmessi al Capo dello Stato almeno cinque giorni prima dell'esame in Consiglio dei ministri; su questi interventi presidenziali cfr. M. Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

9 In generale sugli interventi del Presidente Napolitano in tema di conversione dei decreti-legge v. D. Piccione, *Il primo messaggio di rinvio di legge alle Camere da parte del presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost. tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, 975 ss; N. Lupo, *Dal presidente della Repubblica un freno ai decreti-legge (e alle leggi di conversione) "omnibus"*, in www.nelmerito.com; N. Maccabiani, *La "difesa" della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2011.

10 I testi dei comunicati sono consultabili in www.quirinale.it.

relative modalità di valutazione¹¹. Si susseguirono poi gli appelli all'esecutivo per le ricadute sugli equilibri costituzionali di alcune *bad practices*: nella lettera al Governo¹² in merito alla emanazione del tanto discusso decreto-legge n. 112 del 2008 il Presidente sottolineava l'esigenza di «evitare ingorghi» e «garantire tempi certi per un esame approfondito del disegno di legge di conversione»; nella lettera del 9 aprile 2009 ai Presidenti di Camera e Senato¹³ Napolitano tornava sui limiti alla emendabilità imposti dalla natura straordinaria della fonte e insisteva sulla compressione dei poteri presidenziali in caso di presentazione di una legge di conversione in prossimità della scadenza del termine; ancora, è del 15 luglio 2009 il comunicato relativo alla promulgazione della legge di conversione del d.l. in materia di pubblica sicurezza e del maggio 2010 la lettera ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 40 del 2010, c.d. d.l. incentivi, in cui il Presidente sollecita le alte cariche dello Stato «affinché non si alterino gli equilibri costituzionali per quel che riguarda i criteri dell'adozione dei decreti-legge ed i caratteri di omogeneità che ne devono contrassegnare i contenuti, nonché sotto il profilo delle prerogative del Capo dello Stato».

Gli interventi informali della Presidenza Napolitano portano ad un crescente coinvolgimento del Capo dello Stato nella stessa formazione dei decreti¹⁴: oltre al rifiuto ufficiale di emanazione del d.l. varato dal Governo in occasione della vicenda Englaro¹⁵, si hanno emanazioni con comunicati recanti indirizzi al Governo e al Parlamento, emanazioni con comunicati che pubblicizzano motivazioni dissenzienti¹⁶, emanazioni “giustificate”¹⁷.

11 «L'adozione di criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge è infatti indispensabile perché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento (dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge - il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione alla utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo- Parlamento e maggioranza-opposizione)» (comunicato del 18 maggio 2007).

12 Comunicato del 25 giugno 2008 che dava conto della lettera ai Presidenti di Governo e Parlamento.

13 Lettera riferita alla promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 5 del 2009 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, diffusa tramite alcune agenzie di stampa e seguita dalla nella relativa nota del Quirinale del 17 aprile 2009.

14 Sulla partecipazione del Presidente della Repubblica al processo di formazione dei decreti-legge cfr. Q. Camerlengo, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 35 ss; G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in www.rivistaaic.it, 2010.

15 Nella lettera del 6 febbraio 2009 il Presidente chiarisce che il proprio rifiuto risulta da una valutazione globale che tiene conto di elementi degli merito della specifica vicenda e di motivi di illegittimità connessi all'assenza dei presupposti per l'adozione del decreto; a commento del rifiuto presidenziale di emanazione del d.l. nella vicenda Englaro, v. gli interventi nel Seminario di Astrid del 5 marzo 2009 sul tema *Il potere, le regole, i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro*, in www.astrid-online.it.

16 A. Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?* in www.forumcostituzionale.it.

17 Per esempio i chiarimenti resi dal Presidente nella lettera del 6 marzo 2010 circa le ragioni della emanazione del cd. d.l. salva-liste (d.l. n. 29 del 2010, in riferimento al quale rileva l'assenza di motivi di evidente incostituzionalità nonché di carenza dei presupposti.

La dottrina ha sottolineato come talvolta i rilievi critici riguardino un dissenso nel merito, «con momenti di forte irritualità»¹⁸ che configurano una sorta di formazione negoziata degli stessi decreti tra Governo e Quirinale: considerando che il rinvio della legge di conversione comporta il rischio di decadenza del d.l., il presidente svolge ammonimenti al Governo, chiarendo che potrebbe ricorrere in futuro alla facoltà di rinvio alla Camere della legge di conversione. Tali momenti di irritualità si sono accentuati nella fase finale del IV Governo Berlusconi e al momento della nascita del Governo Monti¹⁹, e sono proseguiti nella vita del Governo Letta. Rispetto a tale crescente coinvolgimento del Capo dello Stato nelle fasi di formazione dell'atto non si è mancato di rilevare il pericolo di sconfinamenti del Presidente nel ruolo di «colegislatore»²⁰.

La Presidenza Napolitano ha certamente profuso un forte impegno per l'introduzione di limiti all'emendabilità dei decreti-legge²¹ e per il rispetto del requisito dell'omogeneità, soprattutto in relazione alla conversione dei decreti c.d. milleproroghe. È stato dapprima in merito alla legge di conversione del d.l. n. 225 del 2010, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», che il Presidente ha suggerito al Governo di procedere alla modifica del testo del disegno di legge di conversione²²: prospettandone il rinvio, suggeriva al Governo alternative per evitare la decadenza, quali la regolamentazione per legge oppure la «parziale reiterazione del decreto-legge» non essendovi una violazione del divieto di reiterazione «quando la decadenza del decreto-legge sia riconducibile al rinvio del disegno di legge di conversione ai sensi dell'art. 74 Cost.»²³; nel comunicato del 26 febbraio 2011, che accompagnava la promulgazione di quella legge di conversione, il Presidente Napolitano prende poi atto «dell'impegno assunto

18 G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012, p. 8; in questo senso anche D. Chinni, *Decretazione d'urgenza*, cit.; A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it; M. E. Bucalo, *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in www.gruppodipisa.it; I. Nicotra, *Una inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: verso un nuovo ruolo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli atti equiparati*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 11 ss.

19 Si è rilevato il pericolo di sconfinamenti nel terreno del rapporto fiduciario tra Camere e Esecutivo, v. M. Olivetti, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, 2012, p. 233 ss.

20 M. E. Bucalo, *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali*, cit.

21 Sottolinea lo sforzo di Napolitano nel coinvolgere il Presidente del Consiglio e i Presidenti delle Camere in un'intesa sull'inemendabilità dei decreti-legge Filippetta, *L'emendabilità*, cit., p. 7 e ss., il quale registra al contempo come non si tratti però di indicazioni univoche e inequivoche (*ibidem*, p. 8).

22 Per il quale si era fatto ricorso alla prassi abusata dei maxi-emendamenti al disegno di legge di conversione con la successiva apposizione della questione di fiducia.

23 Lettera del 22 febbraio 2011, su cui v. P. Carnevale, D. Chinni, *C'è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 2.

dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge. Si tratta di una affermazione di grande rilevanza istituzionale che vale - insieme alla sentenza n. 360 del 1996 con la quale la Corte costituzionale pose fine alla reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini tassativamente previsti - a ricondurre la decretazione d'urgenza nell'ambito proprio di una fonte normativa straordinaria ed eccezionale, nel rispetto dell'equilibrio tra i poteri e delle competenze del Parlamento, organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa, da esercitare nei modi e nei tempi stabiliti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari»²⁴. Analoga vicenda si è svolta in occasione della conversione del decreto-legge milleproroghe n. 216 del 2011: in una lettera del 23 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, il Presidente Napolitano denuncia l'eterogeneità dei contenuti del testo finale del d.l.²⁵: constatando di non disporre di un potere di rinvio parziale dei disegni di legge, posto di fronte a delle criticità in relazione al contenuto complessivo del decreto-legge e all'esigenza di evitare una decadenza di tutte le disposizioni «comprese quelle condivisibili e urgenti», sottopone all'attenzione dei Presidenti «in spirito di leale collaborazione istituzionale - la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale».

Da ultimo, le perplessità di Napolitano sulla mole di emendamenti che in Parlamento avevano di fatto trasformato il decreto-legge da lui firmato, hanno portato il Governo a rinunciare alla conversione in legge del d.l. n. 126 del 2013, c.d. salva Roma, che aveva ottenuto la fiducia alla Camera: il consulto tra Napolitano e il Presidente del Consiglio Letta è dapprima emerso da un comunicato stampa di Palazzo Chigi, cui ha fatto seguito la lettera ai Presidenti di Camera e Senato del 27 dicembre 2013, nella quale il Capo dello Stato ha di nuovo richiamato l'attenzione sulla necessità di verificare con il

24 Con la sentenza n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha poi annullato le disposizioni inserite dalle Camere nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010 anche per «estraneità alla materia e alle finalità del medesimo».

25 «Sono stati ammessi e approvati emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Le disposizioni così introdotte, se in possesso dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, avrebbero dovuto trovare più corretta collocazione in un distinto apposito decreto-legge».

massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione²⁶.

Si deve concludere che il rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo nel contenimento degli abusi nella decretazione d'urgenza si sviluppa più che altro in via informale. Allo stesso tempo si ritiene che la prassi della previa comunicazione presidenziale dei profili di illegittimità di un decreto-legge sia in un certo senso connaturale alla fenomenologia attuale della decretazione: essendo questa la fonte principale di produzione normativa, con interventi frequenti e decisamente consistenti dal punto di vista politico ed economico, è difficilmente pensabile che il Presidente opti per interventi di veto sostanziale *ex post*, a favore piuttosto di una *moral suasion* che lasci al legislatore la possibilità di ponderare discrezionalmente le scelte normative alla luce delle indicazioni presidenziali. Il rischio però, come si è visto, è che un controllo così politico si trasformi in una compartecipazione del Capo dello Stato alla formazione del decreto-legge.

Proprio per questo si ritiene necessario spostare l'attenzione su come l'altro organo garante, deputato al controllo formale della legittimità costituzionale delle leggi, abbia interpretato le regole costituzionali e il proprio ruolo nel sanzionarne le violazioni, al fine di comprendere quali sono o quali potrebbero essere gli strumenti giuridici formali effettivamente azionabili per arginare la prassi. E se è vero che la Corte costituzionale ha tardato ad allinearsi agli interventi del Presidente della Repubblica²⁷, sono poi giunti i

26 Questi alcuni stralci della lettera: «Le modalità di svolgimento dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto legge [...] mi inducono a riproporre alla vostra attenzione la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione. Numerosi sono stati i richiami formulati nelle scorse legislature da me - in presenza di diversi Governi e nel rapporto con diversi Presidenti delle Camere - e già dal Presidente Ciampi alla necessità di rispettare i principi relativi alle caratteristiche e ai contenuti dei provvedimenti di urgenza stabiliti dall'articolo 77 della Costituzione e dalla legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988. Come è noto questi principi sono stati ribaditi in diverse pronunce della Corte Costituzionale. In particolare nella sentenza n. 22 del 2012 [...]. Proprio a seguito di questa sentenza il 22 febbraio 2012 ho inviato ai Presidenti pro-tempore delle Camere una lettera nella quale avvertivo che di fronte all'abnormità dell'esito del procedimento di conversione non avrei più potuto rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe potuto comportare la decadenza dell'intero decreto legge, non disponendo della facoltà di rinvio parziale. Esprimevo inoltre l'avviso che in tal caso fosse possibile una parziale reiterazione che tenesse conto dei motivi posti alla base della richiesta di riesame. [...] Rinnovo pertanto nello stesso spirito di collaborazione istituzionale l'invito contenuto in quella lettera ad attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari».

27 In dottrina non si era mancato di rilevare una manifesta incomunicabilità tra le due autorità di garanzia: nei vari interventi del Presidente Napolitano in tema di decreti-legge la sola pronuncia della Corte costituzionale cui si fa specifico riferimento è l'ormai lontana decisione n. 360 del 1996 sul divieto di reiterazione; simmetricamente, nella giurisprudenza costituzionale del settennato Napolitano non è rinvenibile, prima del 2012, alcun riferimento ai ripetuti e coevi interventi del Capo dello Stato; così G. Piccirilli, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'“omogeneità” della legge di conversione*, in CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 437 ss.

tempi della collaborazione²⁸.

2. Il controllo di legittimità costituzionale sui vizi propri del decreto-legge

Nel tentativo di ricostruire cosa la Corte abbia fatto (e possa fare) per contenere la prassi della decretazione d'urgenza entro confini compatibili con il dettato costituzionale, si è ripercorsa la giurisprudenza costituzionale²⁹ a partire dalla prima tappa fondamentale circa la verifica, sul piano giuridico, della sussistenza dei presupposti, rappresentata dalla sentenza n. 29 del 1995³⁰. Una volta riconosciuto uno spazio per il proprio sindacato sui presupposti di un decreto-legge in caso di evidente mancanza³¹, il primo passo verso l'effettività di questo sindacato è stato ammettere la trasferibilità del vizio alla legge di conversione, poiché un controllo sul solo decreto-legge incontra limiti pratici in ragione dei tempi e dei modi del controllo di costituzionalità in via incidentale sulle leggi, difficilmente coniugabili con la limitata vigenza del decreto³². La Corte si avvede che a

28 Come si è visto la “prima volta” è stato nel 1996 in riferimento alla prassi della reiterazione; come si vedrà questa collaborazione verrà rafforzata a partire dalla sent. n. 22 del 2012 nella quale la Corte ricorda che il «principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell’art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l’agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi».

29 Sono numerosi i lavori di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge: v. A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000, passim; A. Rauti, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in A. Ruggeri (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006, 35 ss.; R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di) *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 109 ss.; Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P. (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011. Si veda inoltre il *Dossier* a cura del Servizio studi Senato, XVII legislatura, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, n. 56, settembre 2013.

30 Commenti di A. Celotto, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*, in *Giur. It.*, 1995, p. 394 ss.; A. Pizzorusso, *Sulla decretazione d'urgenza la Corte costituzionale interviene con un obiter dictum*, in *Corriere Giur.*, 1995, p. 437 ss.; G. Pitruzzella, *La straordinaria necessità e urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1100 ss.; C. Nasi, *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 3677 ss.

31 La Corte afferma di abbandonare la «posizione, condivisa in passato [...] secondo la quale esula comunemente dai poteri di questa Corte accertare la presenza in concreto dei presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti-legge, essendone riservata la verifica alla valutazione politica del Parlamento» (Considerato in diritto, § 2): il riferimento è a sent. n. 108 del 1986 e, in particolare, sentt. n. 243 del 1986 e n. 263 del 1994, nelle quali si ribadiva il principio per cui «interventiva la conversione, perdono rilievo e non possono trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità le censure di illegittimità dedotte con riguardo ai limiti del potere del Governo nell'adozione dei decreti-legge» (Considerato in diritto, § 7.4).

32 Diversamente, i vizi sostanziali del decreto-legge comuni a tutte le leggi ordinarie sono ritenuti sempre

norma dell'art. 77 Cost. «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa»³³.

La Corte pare avere delineato, per i presupposti della decretazione d'urgenza, una doppia essenza dei limiti e quindi due diversi criteri per valutare la sussistenza degli stessi, in capo rispettivamente a Parlamento e a se stessa: un vizio consistente nella “semplice” mancanza di necessità ed urgenza, ed un vizio da “evidente” mancanza degli stessi³⁴. Tuttavia nella sent. 29/1995 la Corte non era entrata nel merito³⁵: pertanto, pur avendo

sindacabili dalla Corte costituzionale, perché in base al principio della continuità normativa essi si comunicano alla legge: cfr. *inter alia* sent. n. 84 del 1996 («in linea di principio la norma contenuta in un atto avente forza di legge [...] non più in vigore [...] continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento [...] perché riprodotta, nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, alla quale dunque dovrà riferirsi la pronunzia»).

33 Considerato in diritto, § 2. Tuttavia, una volta risolto così nettamente il problema della sindacabilità della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, la Corte dichiarò l'inammissibilità delle questioni proposte per la regola processuale relativa all'interesse a ricorrere delle Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale.

34 Ritengono che si tratti di criteri diversi M. Luciani, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, p. 1156; A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di) *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, p. 27 ss.; R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 120 ss., che aggiunge alla distinzione il vizio da reiterazione con riferimento alla quale la Corte nella nota sent. n. 360 del 1996, come detto, sembrò attribuire una diversa efficacia della legge di conversione.

35 Aveva dichiarato l'inammissibilità della questione perché «le regioni, allorché agiscono nei giudizi in questione, non possono legittimamente far valere presunte violazioni concernenti norme costituzionali regolanti l'esercizio di un potere governativo, come le norme che abilitano il Governo ad adottare decreti-legge soltanto in presenza di situazioni di necessità e urgenza, le quali non comportano, di per sé, alcuna lesione diretta delle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alle medesime regioni»

delineato in via teorica i limiti del proprio sindacato, non aveva chiarito quando e come si manifestasse tale evidenza e tantomeno quale fosse il significato da attribuire alla “necessità ed urgenza”³⁶. Fin da quel momento si potevano comprendere le difficoltà di un giudizio di legittimità sui presupposti che va ad affiancarsi ad una valutazione di tipo politico da parte delle Camere³⁷.

2.1. Il difficile sindacato sui presupposti

La distanza tra la «sindacabilità teorica» sottesa alla «affermazione da parte della Corte che un certo vizio *può* colpire il decreto-legge e che la Corte stessa *può*, conseguentemente, renderlo oggetto del suo scrutinio e delle sue decisioni», e la «sindacabilità pratica» riferita alla circostanza per cui tale giudizio sia realmente effettuato dal giudice delle leggi³⁸, si riscontra in un vero e proprio filone giurisprudenziale che ha fatto seguito alla sent. n. 29 del 1995. I giudici hanno ribadito il principio per cui «spetta alla Corte un sindacato sull’esistenza e sull’adeguatezza dei presupposti della necessità e dell’urgenza»³⁹, ma il controllo effettivamente svolto nel merito non andava mai oltre

(Considerato in diritto, § 2)

36 G. Pitruzzella, *La straordinaria necessità e urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in *Le Regioni*, p. 1995, p. 1100 ss..

37 Infatti il seguito di quella decisione è stato decisamente oscillante. Da una parte vi sono state occasioni in cui la Corte ha fatto passi indietro, come nella sent. n. 84 del 1996, quando tornò sul tema della trasferibilità dei vizi del d.l., negandola per il vizio di mancanza dei presupposti *ex art. 77*, considerato vizio specifico del singolo d.l., ed ammettendola solamente per gli altri vizi sostanziali, comuni alla legge ordinaria; dall'altra è apparsa incerta la sua posizione rispetto alla questione dell'efficacia sanante della legge di conversione: il superamento di questo assunto, nella sent. n. 29/1995, sembrò contraddetto già dalla sent. n. 360/1996 la quale, pur affermando l'illegittimità della reiterazione dei d.l., faceva «salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge (o in corso di conversione)» dal momento che «tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza» (Considerato in diritto, § 6). Anche le successive pronunce apparvero non univoche (nel senso della sanabilità v. ord. n. 90 /1997, sent. n. 194/1998, sent. n. 419/2000, sent. n. 376/2001, sent. n. 29 del 2002, dove in particolare la Corte afferma che «in linea di principio» il vizio da evidente mancanza dei presupposti è sanato dalla intervenuta legge di conversione), tant'è che parte della dottrina aveva distinto il vizio da reiterazione da quello di evidente mancanza quanto agli effetti sananti o meno della successiva conversione: v. R. Romboli, *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto-legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995?*, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 910 ss. e V. Angiolini, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, *ivi*, p. 2010 ss.; A. Celotto, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 1560; A. Concaro, *Il sindacato*, cit., p. 105 ss. La risposta nel senso della negazione della portata sanante della legge di conversione è comunque venuta dalla giurisprudenza che successivamente ha riaffermato a più riprese la sindacabilità dei presupposti di necessità ed urgenza anche dopo la conversione: cfr. sent. n. 16/2002, sent. n. 341/2003, sentt nn. 6, 178, 196, 285, e 299/2004, sentt nn. 2, 62 e 272/2005, ord. n. 2/2005 (con cui la Corte provvedeva a restituire al giudice *a quo* gli atti relativi alla medesima questione risolta con la sent. n. 171/2007).

38 A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 247 ss.

39 Sent. n. 161 del 1995; poi, implicitamente, sent. n. 391 del 1995, che però la esclude per le disposizioni aggiunte in sede di conversione: si rinvia in proposito al § 2.2.1.

l'attestazione della loro “non evidente” mancanza⁴⁰. In sostanza la Corte si occupa dell'esistenza dei presupposti per fondarvi sentenze di rigetto, non addentrandosi in valutazioni che la pongono sul filo del controllo politico del circuito Governo-Parlamento; solo in poche occasioni essa considera effettivamente nel merito la sussistenza della necessità ed urgenza⁴¹, ma lo fa comunque in modo non approfondito⁴².

La dichiarazione di illegittimità costituzionale, per quanto limitata ai casi di evidente mancanza dei presupposti, rimaneva dunque ipotesi meramente teorica⁴³. Il problema stava forse proprio nel limite che la Corte aveva posto al proprio sindacato: il carattere di evidenza o meno dell'assenza dei presupposti⁴⁴. Per giungere ad un vaglio effettivo sulla giustificazione di un decreto-legge era necessaria una manifestazione di questa evidenza.

Con la sent. n. 171 del 2007, la Corte per la prima volta annulla una disposizione di un decreto-legge per carenza dei presupposti costituzionali⁴⁵. In quell'occasione ammette le

40 Per esempio nella sopracitata sent. n. 161 del 1995 la Corte si limita a dire che non ricorre «quella “evidente mancanza” dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza di tali presupposti, che sola potrebbe giustificare una pronuncia di illegittimità» (Considerato in diritto, § 4). Risolvono analogamente per l'infondatezza le sentt. n. 270 e 330 del 1996; sent. n. 398 del 1998, sentt. nn. 16 e 29 del 2002, sent. n. 341 del 2003, sentt. nn. 6, 178, 196 e 285 del 2004, sentt. nn. 62 e 272 del 2005, sent. n. 116 del 2006.

41 Interessante notare che in alcuni casi si trattava di decreti-legge di adeguamento a direttive o raccomandazioni Ue, per cui sono gli stessi limiti posti in sede comunitaria a rendere non manifestamente implausibile la valutazione governativa di intervenire con urgenza (*inter alia* sent. n. 398/1998 e sent. n. 272/2005, entrambe relative agli obblighi comunitari sul regime delle quote latte); oppure si è trattato di decreti-legge di razionalizzazione della finanza pubblica, per cui la Corte ha preso in considerazione «il carattere straordinario della situazione cui si è riferita la manovra finanziaria disposta alla fine del 1996, per adeguare i conti pubblici ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht» e ha concluso che «considerata l'importanza di tale adeguamento, non può dirsi che la straordinaria necessità e urgenza richiesta dall'art. 77 della Costituzione manchi in modo evidente» (sent. n. 16 del 2002). In poche occasioni la Corte ha preso in considerazione, concretamente, gli «elementi di fatto» che giustificavano i provvedimenti per escludere la evidente mancanza dei presupposti (sent. n. 6/2004); talvolta ha ricercato l'astratta idoneità a giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza nei lavori parlamentari di conversione, rinvenendovi quelle valutazioni politiche dell'opportunità/necessità dell'intervento che vanno «a precludere ogni più penetrante sindacato di questa Corte» (sent. n. 341/2003).

42 Né, a ben vedere, avrebbe ragion d'essere il contrario, ai fini di un rigetto, posto che il timore della Corte è proprio quello di mettere piede nella zona *off-limits* di spettanza del legislatore.

43 A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, Padova, Cedam, 1997, p. 433.

44 Critico sulla capacità selettiva del criterio della evidenza M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1156-1157, che al fine di garantire «certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni del giudice costituzionale» ritiene necessaria una tipizzazione di tale evidenza; sempre in chiave critica sulla limitazione del sindacato della Corte alla «evidente mancanza» v. A. Simocini, *Tendenze recenti*, cit., p. 40 ss. e R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza*, cit., p. 115 ss.

45 La dottrina ha ampiamente commentato questa «storica» decisione: R. Romboli, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.*, 2007, I, p. 1986 ss.; A. Ruggeri, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, *ivi*, p. 2664 ss.; P. Carnevale, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.*, 2007, p. 2676; A. Celotto, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giust. Ammin.*, 2007, 3, p. 513 ss.; M. Cerase, *Una sentenza importante anche (e, forse, soprattutto) per i*

precedenti oscillazioni giurisprudenziali e, riallineandosi alla sent. n. 29 del 1995, abbandona definitivamente la tesi della sanabilità del vizio da evidente mancanza dei presupposti, a favore della sua trasferibilità come vizio *in procedendo* della legge di conversione, sulla base dell'argomentazione che le regole che investono i poteri nella produzione delle fonti primarie sono funzionali al mantenimento del sistema di valori e diritti fondamentali⁴⁶; inoltre, «se si ha riguardo al fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e si considera che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso»⁴⁷.

Essa spiega come mai sia «interventiva positivamente soltanto una volta»: «l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere

penalisti, *ivi*, p. 3605 ss.; F. Sorrentino, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1676 ss.; G. Monaco, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 581 ss.; A. Concaro, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 831 ss.; A. Guazzarotti, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *forumcostituzionale.it*; F. Paterniti, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte Costituzionale passa alle vie di fatto*, *ivi*; R. Dickmann, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. Parlam.*, 2007, p. 1001 ss.; S. Boccalatte, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *www.federalismi.it*; L. Fascio, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in *amministrazioneincammino.it*; D. Balduzzi, *L'abuso del decreto-legge: finalmente la Corte costituzionale interviene per tutelare i diritti fondamentali e sanzionare la discrezionalità della politica*, in *Studium iuris*, 2007, p. 1332 ss.; più recentemente, in senso critico, R. Dickmann, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione*, in *www.federalismi.it*, 2011.

46 «Se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (Considerato in diritto, § 5).

47 Considerato in diritto, § 5. È interessante il passaggio in cui la Corte collega la configurazione del d.l. alla peculiare assunzione di responsabilità da parte del Governo e alla successiva riassunzione della stessa da parte del Parlamento nel momento della conversione del d.l.: «l'immediata efficacia di questo, che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell'inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell'emanazione del decreto, condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa. Il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge».

oggetto di scrutinio di costituzionalità», tuttavia «il suo esercizio [...] deve svolgersi su un piano diverso» rispetto alle valutazioni politiche di Governo e Parlamento. Quanto alla natura di quei requisiti essa conviene che «[l]’espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie [...] comporta l’inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità», per cui «non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»⁴⁸. Per questi motivi il difetto dei presupposti deve essere evidente per poter essere oggetto di sindacato della Corte.

Si torna così al punto nevralgico dei criteri da utilizzare per “riconoscere” questa evidenza. Questa volta però la Corte fa luce sulle modalità di verifica dell’evidente carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere: occorre dapprima accertare «alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata»⁴⁹ la riferibilità delle disposizioni contestate al contesto normativo del d.l., e in caso di accertata evidente estraneità, verificare la sussistenza altrimenti di presupposti che giustifichino l’eterogeneità del contenuto del d.l.⁵⁰. Dunque, gli indici dell’evidente assenza dei presupposti corrispondono agli indici dell’evidente estraneità delle disposizioni contestate rispetto al contenuto normativo e ai presupposti del d.l. Pare questo l’unico modo per la Corte di sindacare l’evidente mancanza dei requisiti che devono sottendere ogni disposizione del d.l.: l’eterogeneità diviene figura sintomatica della carenza dei presupposti delle disposizioni contestate di un decreto-legge⁵¹.

2.1.1. Dal requisito dell’omogeneità come figura sintomatica ...

Il principio dell’omogeneità dei decreti-legge è espressamente fissato nella legge n.

48 Considerato in diritto, § 4.

49 Considerato in diritto, § 6.

50 Gli indici da cui la Corte desume che la materia (elettorale) cui inerisce la disposizione impugnata nulla ha a che vedere con la materia (disciplina degli enti locali) del d.l. sono: l’epigrafe («Disposizioni urgenti in materia di enti locali») e il preambolo del decreto («Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario»), nonché l’oggetto degli altri articoli del d.l.; una volta accertata questa evidente estraneità, la Corte ricerca nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto le ragioni che hanno giustificato quella modifica e verifica che queste non sono riconducibili a ragioni d’urgenza.

51 Sulla eterogeneità come possibile figura sintomatica della carenza dei presupposti del decreto-legge già M. Raveraira, *Il problema*, cit., p. 1462; V. Angiolini, *Attività legislativa*, cit., p. 228; A. Celotto A., *L’«abuso»*, cit., p. 338 ss. L’omogeneità «costituisce il grimaldello per forzare la situazione di *empasse* in cui il sindacato del giudice costituzionale rischiava di impantanarsi, astretto fra i due estremi della totale marginalità, da un lato, e dell’inevitabile sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità del legislatore, dall’altro»: P. Carnevale, *Il vizio*, cit., p. 12.

400 del 1988 all'art. 15, comma 3⁵², e come si è detto, prima che venisse valorizzato dalla Corte costituzionale, ne era stato riconosciuto un effetto vincolante da parte dei Presidenti della Repubblica nell'esercizio del loro potere di emanazione, ma anche di promulgazione delle leggi di conversione. Il giudizio di omogeneità si afferma anche nella giurisprudenza costituzionale da quando la Corte ha per la prima volta optato per l'accoglimento. Prima di quel momento essa aveva (quasi) costantemente escluso che quello dell'omogeneità del decreto-legge fosse un «requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...])»⁵³: essa riconosceva a questa disposizione un valore soltanto integrativo del testo costituzionale, escludendone la capacità di vincolare la decretazione d'urgenza⁵⁴. Per il vero, prima della svolta del 2007, è capitato che i giudici si cimentassero in un vaglio di omogeneità sul contenuto del decreto-legge: è accaduto con la sent. n. 376 del 2001, quando la Corte, senza badare alle premesse teoriche di tale scrutinio, lo risolse positivamente (specificando poi, che qualora l'esito fosse stato negativo, l'intervenuta conversione avrebbe comunque sanato il vizio)⁵⁵.

Dal 2007 la Corte costituzionale ha cambiato prospettiva, entrando progressivamente, ma non del tutto chiaramente, nelle maglie del giudizio di omogeneità, ed estendendone la portata oltre quelli che potevano apparire i suoi confini iniziali: ciò che si addice forse ad un requisito così «sfuggente e rischioso»⁵⁶. Infatti la disomogeneità in sé non corrisponde alla carenza dei presupposti: si tratta di un giudizio che ha a che fare con i

52 Si è già detto delle considerazioni sulla forza cogente di questa fonte ordinaria nei confronti di altre fonti equiparate (*supra* cap. II, § 1.1 e § 2.2.2).

53 Sent. n. 196 del 2004, su cui, R. Chieppa, *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2008 ss., e C. Pinelli, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, *ivi*, p. 2012 ss.; nello stesso senso affermava che l'art. 15, co. 3, legge n. 400 del 1988 è previsione «indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale» già la sent. 391 del 1995, a commento della quale cfr. G. Guzzetta, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 4493 ss.

54 Per altro verso ne aveva ridotto l'ambito applicativo escludendo che potesse riferirsi anche ai contenuti della legge di conversione (così ancora la sent. n. 391 del 1995), ma su questo aspetto si tornerà tra breve.

55 La Corte, sollecitata dal collegio arbitrale remittente a verificare la sostanziale violazione «del principio – desumibile dall'art. 77 Cost. ed esplicitato dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 – secondo cui i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», invece di negare la natura costituzionale di tale limite, accetta di svolgere quel controllo, evidentemente perché lo poteva risolvere positivamente: essa ritiene infatti di non ravvisare «una violazione dell'art. 77 Cost. – che comunque risulterebbe sanata dall'intervenuta conversione in legge del decreto – atteso che una norma di carattere generale in tema di programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali non può certo ritenersi estranea o disomogenea rispetto alla materia di un decreto-legge adottato in conseguenza della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere in merito ad una specifica calamità naturale» (Considerato in diritto § 3.1).

56 N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'Elia, G. Tiberi, M. P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 431.

presupposti del d.l. solo indirettamente, perché essi vengono assunti come parametro di riferimento delle disposizioni contestate, al fine di saggiare la non evidente estraneità di queste rispetto a quelli. Quando, con la sentenza n. 128 del 2008⁵⁷, la Corte ha per la seconda volta dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione di un decreto-legge per evidente assenza dei presupposti⁵⁸, essa ha di nuovo sviluppato quel giudizio «alla stregua degli indici intrinseci ed estrinseci delle norme censurate»⁵⁹. Tuttavia qui, più che nella n. 171 del 2007, per effettuare questo controllo la Corte non si limita ad accertare una evidente disomogeneità, ma verifica in modo più penetrante se la *ratio* della disposizione corrisponda alla medesima giustificazione d'urgenza⁶⁰: la declaratoria di incostituzionalità

57 Commenti di A. Celotto, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto legge*, in *Giur. Cost.*, 2008, 1502 ss.; Id., *La “seconda rondine”: ormai c’è un giudice per i presupposti del decreto legge*”, in www.giustamm.it; R. Romboli, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.*, 2008, I, p. 3044 ss.; A. Ruggeri, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, *ivi*, p. 3048 ss.; D. Baldazzi, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in forumcostituzionale.it; D. Chinni, *Un passo avanti (con salto dell’ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d’urgenza*, in *Giur. It.*, 2008, p. 2670 ss.; V. De Palma, *Nuovi sviluppi per il sindacato ex art. 77 Cost. (cala, forse, il sipario sul “caso Petruzzelli”)*, in www.giustamm.it.

58 In questa occasione la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 18, commi 2 e 3, del d.l. n. 262 del 2006 («Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria») e l'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge n. 286 del 2006, nella parte in cui hanno disposto l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari; come è stato osservato, la vicenda è peculiare anche per il fatto che la q.l.c. non riguardava norme del decreto-legge poi convertite, ma norme che, in sede di conversione, erano state soppresse e poi reintrodotte tramite un maxi emendamento governativo: v. D. Chinni, *Un passo avanti (con salto dell’ostacolo)*, *cit.*, p. 2671 ss., secondo il quale la scelta della Corte di considerarla una sostanziale conversione, potrebbe implicare che anche gli emendamenti aggiunti in sede di conversione debbano essere supportati dai casi straordinari di necessità e di urgenza; sul fenomeno della «conversione mascherata» v. anche A. Simoncini, *Le funzioni*, *cit.*, p. 324 ss.

59 Gli indici utilizzati a tal fine sono, come per la “prima volta”, l'epigrafe («Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria») e il preambolo del decreto («Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici, nonché di misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione [...]») nonché la relazione di accompagnamento alla legge di conversione (che enuncia «appena», dice la Corte, la previsione dell'esproprio del teatro). Una volta accertato che «il collegamento formale dell'esproprio alle tematiche della finanza pubblica non solo non è individuabile, ma neppure è, in un modo o nell'altro, indicato» (Considerato in diritto § 8.2), la Corte cerca una possibile ulteriore giustificazione della disposizione censurata a partire dalla finalità indicata nella sua premessa («di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari») e si avvede che «la riorganizzazione dell'attività di una fondazione lirica, che intervenga anche sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro, non presenta di per sé il carattere della straordinaria necessità ed urgenza, risolvendosi invece in una ordinaria modificazione degli assetti stabiliti per la gestione delle attività culturali in ambito locale [...]»), poi ricerca nei lavori preparatori della legge di conversione «la giustificazione in generale della eterogeneità delle norme inserite nel decreto-legge», che «è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli» (Considerato in diritto § 8.2).

60 In questo senso anche P. Carnevale, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte Costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in forumcostituzionale.it, p. 10, per cui il fulcro della decisione è la «dimostrazione dell'insussistenza in sé – vale a dire, non mediata dall'omogeneità – dei presupposti di

non dipende dalla semplice disomogeneità materiale, come sintomo della evidente mancanza dei presupposti, ma dalla non riconducibilità di quella scelta normativa ai presupposti adottati dal Governo a giustificazione del decreto. Ancora, i presupposti non sono oggetto essi stessi del giudizio di legittimità, poiché la Corte non va a sindacare la valutazione governativa che assume il ricorrere di circostanze tali da giustificare l'intervento: essa va piuttosto a sindacare l'effettiva riconducibilità di una o più disposizioni al contenuto del decreto-legge e, in subordine, a *quelle* circostanze specificamente indicate dal Governo a giustificazione del provvedimento.

2.1.2. ... alla coerenza con la motivazione del provvedimento

Sia che si tratti di riscontrare l'omogeneità materiale tra le disposizioni del decreto-legge sia che si tratti di ricostruire una coerenza funzionale rispetto ai presupposti adottati a giustificazione dello stesso, i giudici costituzionali fanno riferimento a “dati normativi” che utilizzano per ricostruire gli elementi del giudizio. Su questo versante della ricerca si è prestata particolare attenzione agli indici intrinseci o extratestuali, talvolta non contestuali al decreto-legge, che la Corte prende in considerazione, e all'uso che essa ne fa. L'ipotesi è che la giurisprudenza sull'omogeneità del decreto-legge possa essere letta come scrutinio sulla motivazione degli atti normativi, poiché in definitiva essa si chiede se sia legittima l'adozione con il medesimo atto, e quindi la “copertura” sotto una medesima giustificazione, di norme spesso tutt'altro che omogenee.

La giurisprudenza costituzionale nella quale si accenna ad una sorta di onere di motivazione della legge in realtà è assai limitata⁶¹; ma si può sostenere che in via giurisprudenziale sia stato introdotto questo onere⁶² per i decreti-legge⁶³. Come si è detto,

necessità ed urgenza della disciplina oggetto della questione di costituzionalità»; anche A. Celotto, *Carlo Esposito*, cit., p. 1503, ha osservato che «[I]a declaratoria di incostituzionalità per evidente mancanza dei presupposti non discende dal sintomo del trattarsi di norma intrusa (come accaduto nel 2007), ma dalla carenza in sé di necessità e di urgenza della disposizione in questione»; diversamente, secondo A. Ruggeri, “*Evidente mancanza*”, cit., l'argomentazione «stabilmente ruota attorno al perno della omogeneità».

61 Cfr. S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008, p. 140 ss.; si potrebbero valorizzare alcune affermazioni della sentenza n. 310 del 2010 sulla natura costituzionalmente doverosa della motivazione del provvedimento amministrativo per applicarle anche agli atti normativi primari (così suggerisce M. Luciani, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 1158).

62 Precisa che non si tratta di obbligo M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1158.

63 In questo senso si esprimono A. Celotto, *Decreto-legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. Simonini (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 82 ss.; F. Sorrentino, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1679, ma soprattutto M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1151 ss., in partic. p. 1158: l'Autore ritiene che qualora un decreto-legge o una legge di conversione non desse atto dei motivi di necessità ed urgenza sarebbe destinato «se non al sicuro annullamento (perché i presupposti potrebbero emergere anche nella loro oggettività, a prescindere dall'espressa menzione che se ne faccia),

una sorta di motivazione per i decreti-legge è richiesta dall'art. 15, comma 1, legge n. 400 del 1988 e per le leggi di conversione dall'art. 96-*bis*, comma 2, reg. Camera, ma non direttamente dalla Costituzione. Tuttavia, nel controllo sulla non evidente assenza dei presupposti indicati dall'art. 77 Cost., che, come si è visto, assume i tratti di un giudizio di non evidente estraneità, o meglio, di non evidente incoerenza, rispetto al contenuto e ai presupposti del decreto-legge, si può immaginare che la Corte cerchi, attraverso alcuni indici formali, la *motivazione* sostanziale circa la situazione obiettiva ritenuta dal Governo giustificativa dell'intervento d'urgenza; per poi accertare, per differenza, la coerenza delle disposizioni sospette.

Non si può dire che il Governo nei preamboli inserisca sempre la puntuale indicazione della situazione di fatto o dei motivi che lo portano ad intervenire con urgenza⁶⁴; spesso, anzi, si tratta di poco più della riproposizione del contenuto del titolo⁶⁵. Per parte sua la Corte attribuisce un ruolo determinante alla motivazione in ordine ai presupposti; ma, da un lato, non pretende una vera e propria motivazione formale, dal momento che va a ricercare la giustificazione dei presupposti in altri indici, talvolta non contestuali al decreto-legge⁶⁶; dall'altro, non entra nel merito delle circostanze addotte dal Governo a giustificazione del provvedimento d'urgenza⁶⁷. Sono peraltro svariate le decisioni in cui non c'è traccia delle tappe e dei parametri dell'*iter* argomentativo che conducono la Corte a escludere la evidente assenza dei presupposti⁶⁸.

ad uno scrutinio assai stretto di costituzionalità», perché sospetto di inosservanza dell'art. 77 Cost.; in certa misura anche G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto*, 1996, 2, p. 436 ss.

64 Anche se è stato notato che nella prassi successiva alla sent. n. 360 del 1996 il Governo ha prestato maggiore attenzione ai profili della motivazione del preambolo del d.l.: cfr. A. Celotto, *Decreto-legge*, cit., p. 81, in partic. gli esempi riportati alle note 29 e 30.

65 A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 432, auspicava che la Corte ritenesse insufficienti preamboli contenenti mere clausole di stile. Talvolta si trovano preamboli contenenti motivazioni articolate, v. in particolare il preambolo al d.l. 7 del 2002 («Tenuto conto che le attuali previsioni sulla crescita del fabbisogno nazionale di energia elettrica e sulla disponibilità di potenza di generazione segnalano una situazione di imminente incompatibilità con la salvaguardia della sicurezza di esercizio del sistema elettrico, rendendo pertanto necessario il rafforzamento urgente del parco di generazione al fine di evitare crisi ed interruzioni della fornitura di energia; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per garantire la sicurezza del sistema, evitando interruzioni del servizio e crisi nella fornitura di energia elettrica, anche mediante misure di carattere transitorio, valide per superare l'attuale situazione di emergenza; Considerata, in relazione ai tempi minimi necessari per la realizzazione di nuovi impianti, non più differibile l'adozione di norme per accelerare tali realizzazioni ed assicurare, su tutto il territorio nazionale, la fornitura di un servizio pubblico essenziale, necessario per salvaguardare lo sviluppo economico del Paese, nonché l'attuale livello qualitativo di vita [...]») e solo in parte citato dalla Corte nella sentenza n. 6 del 2004 per negare l'evidente mancanza; cfr. S. Boccalatte, *La motivazione*, cit., p. 454, nota 137.

66 Sottolineato che la Corte, nel momento in cui amplia il proprio spettro d'indagine oltre il preambolo e verso ogni elemento potenzialmente in grado di far emergere i motivi dell'atto, si sta riferendo «alla sola motivazione sostanziale» del d.l., S. Boccalatte, *La motivazione*, cit., p. 445.

67 Notava questo atteggiamento della Corte anche A. Concaro, *Il sindacato*, cit., p. 47 ss.

68 Cfr. ad es. le già viste sentt. n. 398 del 1998 e n. 16 del 2002, la sent. n. 196 del 2004, le sentt. nn. 62 e

Gli indicatori che la Corte in genere utilizza sono anzitutto l'epigrafe⁶⁹ e il preambolo⁷⁰ del decreto, da cui prende le mosse per individuare le contingenze particolari che lo giustificano; la rubrica dell'articolo in cui sono state inserite le disposizioni incriminate, per individuare oggetto e *ratio* del decreto, oltre al testo del decreto-legge⁷¹; per ricostruire la motivazione sostanziale essa considera inoltre i lavori parlamentari⁷² e le relazioni di accompagnamento al disegno di legge di conversione alla Camera⁷³, nella quale, anche, il Governo dà conto delle ragioni che giustificano l'intervento.

Nella sent. n. 171 del 2007 la Corte afferma chiaramente che occorre lavorare «alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata» per verificare la

272 del 2005; nella sent. 285 del 2004 la non evidenza dei presupposti è attribuita alla non sufficienza della motivazione dell'ordinanza di rimessione (cfr. Considerato in diritto, § 6).

69 «Il titolo stesso del decreto-legge in questione contiene un riferimento, ancorché generico, alle norme impugnate»: questa motivazione (per la verità più che altro formale) basta a salvare la disposizione nella sent. n. 79 del 2011 (mentre secondo la difesa regionale le norme impugnate non avevano «nulla in comune con il titolo del decreto, né con il suo oggetto, né con le motivazioni addotte per giustificarne la straordinarietà, la necessità e l'urgenza»); fa riferimento anche all'epigrafe la sent. n. 93 del 2011 per dichiarare che la norma contestata «non è dissonante rispetto al contenuto ed alla materia di detto decreto-legge».

70 Un primo controllo formale sul preambolo può rinvenirsi nella sent. n. 270 del 1995 (così la intende S. Boccialatte, *La motivazione*, cit., p. 444) dove la Corte fonda rigetta la q.l.c. «in quanto deve escludersi una evidente mancanza dei requisiti della necessità ed urgenza, quale enucleata nella premessa del decreto-legge, in relazione al contenuto del [...]» (Considerato in diritto, § 3): la Corte ha ritenuto infatti infondata la censura relativa al d.l. in materia di legislazione urbanistica, il quale apportava modifiche alla normativa sul condono edilizio, sulla base del fatto che la normativa era stata adottata con l'intento di «impedire il ripetersi del fenomeno dell'abusivismo attraverso la sua repressione». Più recentemente v. sent. n. 93/2011: al preambolo del d.l. milleproroghe n. 248 del 2007, che faceva riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative, al fine» sia «di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti», sia «di conseguire una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, nonché di prevedere interventi di riassetto di disposizioni di carattere finanziario», è stata riconosciuta la capacità inclusiva della disposizione impugnata, che modificava retroattivamente la disciplina di una sanzione amministrativa, la quale dunque non è stata considerata «dissonante rispetto al contenuto ed alla materia di detto decreto-legge».

71 L'uso del testo del d.l. è utilizzato solo *ad adiuvandum* nella sent. n. 6 del 2004 (così anche S. Boccialatte, *La motivazione*, cit., p. 447, spec. nota. 113) che valorizza piuttosto la situazione di fatto esistente. In particolare la Corte dichiara che il suo giudizio prescinde dalla formulazione del comma 1 dell'art. 1 del d.l. in questione (nel testo originario), che faceva riferimento all'«imminente pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale»; questa imminenza in realtà pare non esserci, c'è però l'oggettiva necessità di un «effettivo e rapido rafforzamento delle strutture di produzione e di distribuzione dell'energia elettrica». Se la Corte, da una parte, pare ritenere non significativo il modo (esorbitante) in cui il Governo ha motivato circa la sussistenza dei presupposti in apertura del decreto, dall'altra, essa si premura di riscontrare che la formula utilizzata per motivare l'intervento è stata «non a caso» corretta dalla legge di conversione in semplice «pericolo» di interruzione.

72 Nella sentenza n. 341 del 2003 la Corte osserva che «non può certamente parlarsi di "evidente mancanza dei presupposti" di cui all'art. 77, comma secondo, Cost.: dai lavori parlamentari, infatti, risulta come la questione abbia formato oggetto di un ampio dibattito e come, pur nella varietà delle opinioni sull'opportunità politica della norma, sia emersa la sua funzione di evitare l'ulteriore proliferare di un già imponente contenzioso innescato dal precedente intervento [...]» (Considerato in diritto, § 4).

73 Sent. n. 178 del 2004, Considerato in diritto, § 3. Nella sentenza n. 330 del 1996 la Corte salva il decreto-legge reiterato in quanto «sostenuto da una specifica *motivazione*, resa esplicita nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione». Considerato in diritto, § 3.1 (corsivo aggiunto).

evidente carenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza⁷⁴, con ciò delineando un'indagine non limitata al testo della disposizione e nemmeno al documento normativo in cui essa è contenuta: essa infatti ricerca la giustificazione della necessità ed urgenza del provvedere prima nel preambolo, poi nel testo del d.l. e infine nella relazione governativa al disegno di legge di conversione⁷⁵. Alla Corte non basta la motivazione formale: lo dimostra il fatto che la norma censurata era corredata di una specifica motivazione⁷⁶, che secondo la Corte «giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma»⁷⁷. Anche il secondo accoglimento⁷⁸ è esito di un vaglio sui presupposti alla luce di ampio materiale normativo: epigrafe e preambolo del decreto, relazione di accompagnamento e lavori preparatori della legge di conversione e finalità indicata dalla norma nella sua premessa (che anche in questo caso non è di per sé sufficiente a dar conto dell'urgenza e necessità di provvedere)⁷⁹. Qui però, ancor più che nella precedente decisione, la Corte ragiona di motivazioni: «nei lavori preparatori della legge di conversione, la *giustificazione* in generale della eterogeneità delle norme inserite nel decreto-legge è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli. Quando si è tentato di *giustificare* in modo specifico la norma che dispone l'esproprio del teatro, si è dovuto riconoscere, che la stessa è stata introdotta per risolvere una «annosa vicenda» e tutelare l'interesse ad una «migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata»⁸⁰.

È un controllo che non verte sul merito della motivazione, riservata alla sfera del circuito politico-rappresentativo, ma sull'essere tutte le disposizioni del decreto giustificabili, o meglio, non evidentemente ingiustificabili, sulla base dei motivi che stanno

74 Considerato in diritto, § 6.

75 Secondo P. Carnevale, *Il vizio*, cit., nella sentenza n. 171/2007 l'evidenza è «frutto di un'indagine a tutto tondo dalla quale emerge l'assoluta carenza di motivi giustificatori ex art. 77 cpv. Cost.».

76 Ovverosia «chiarire e definire i presupposti e le condizioni rilevanti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica»: come nota S. Boccalatte, *La motivazione*, cit., p. 453, che si trattasse dell'enunciazione delle ragioni della norma è dimostrato dal fatto che nell'ord. n. 2 del 2005 con cui aveva restituito gli atti al giudice per rivalutare la rilevanza, la Corte aveva notato che con la legge di conversione erano state apportate modifiche e «sono state altresì enunciate le ragioni della emanazione della norma censurata».

77 Considerato in diritto, § 6.

78 Sent. n. 128 del 2008.

79 Considerato in diritto, § 8.2.

80 Considerato in diritto, § 8.2 (corsivi aggiunti).

alla base del decreto⁸¹. Il giudizio per ricostruire la motivazione del decreto-legge, con il conseguente vaglio di coerenza rispetto ad essa, assume i tratti di un sindacato di eccesso di potere legislativo, di cui l'assenza di motivazione – che è l'altra faccia dell'assenza di omogeneità - sarebbe sintomo⁸². Il raffronto che la Corte opera potrebbe anche dirsi genericamente logico-sistematico nella misura in cui ha ad oggetto una disposizione e l'atto normativo in cui essa si inserisce e mira a verificarne la intrinseca coerenza; così inteso, il controllo di coerenza dell'intero decreto-legge rispetto ai presupposti che lo giustificano cerca il collegamento tra la norma e la realtà⁸³: esso prende le mosse dalla *ratio* delle disposizioni, per saggiarne la consonanza del contenuto normativo del decreto, secondo una modalità assimilabile al controllo di ragionevolezza⁸⁴.

2.2. I limiti alle potenzialità normative della legge di conversione

L'ulteriore argine posto dalla Corte allo straripamento dei poteri coinvolti nella decretazione d'urgenza è quello elaborato rispetto alle potenzialità normative della legge di conversione. La teorizzazione di limiti alla emendabilità dei decreti-legge durante l'*iter* parlamentare da sempre ha a che fare con la natura della legge di conversione: legge tipizzata dal procedimento e dalla funzione di convertire oppure manifestazione dell'ordinaria funzione legislativa di cui il Parlamento si riappropria appieno? Le possibili conseguenze vanno dal “prendere o lasciare”⁸⁵ alle modifiche “marginali”⁸⁶ alla emendabilità totale⁸⁷.

La Corte costituzionale ha per lungo tempo negato la specificità della natura e della funzione della legge di conversione: si ricorda in tal senso la giurisprudenza costituzionale secondo cui la legge di conversione aveva efficacia sanante dei vizi specifici del decreto

81 Quindi solo in un certo senso si può dire che la Corte stia controllando la sussistenza dei presupposti, cioè se si legge il sindacato sulla non omogeneità/coerenza di una disposizione come accertamento dell'assenza, per la disposizione data, di *quei* presupposti adottati dal Governo a giustificazione dell'intero decreto-legge.

82 Secondo F. Sorrentino, *Ancora sui rapporti*, cit., p. 1677, il controllo della Corte costituzionale sui presupposti sarebbe addirittura “confinato” entro il sindacato di eccesso di potere. Secondo M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1157-1158, l'omogeneità nel sindacato della Corte può essere considerata come una sorta di «indice sintomatico di un possibile eccesso di potere legislativo».

83 A. Celotto, *L'«abuso»*, cit., p. 425.

84 S. Boccalatte, *La motivazione*, cit., p. 454.

85 Per la ricostruzioni di questa dottrina si veda G. Filippetta, *L'emendabilità*, cit..

86 V. G. Silvestri, *Alcuni profili*, cit., p. 424 ss.

87 G. Filippetta, *L'emendabilità*, cit.

legge⁸⁸. Dopo la svolta interventista del 2007⁸⁹, cui hanno fatto seguito altre pronunce⁹⁰, pareva che la Corte ritenesse che la legge di conversione non fosse espressione di ordinaria funzione legislativa⁹¹. Si attendeva, pertanto, che essa completasse il quadro dei limiti alle potenzialità normative della legge di conversione.

Nella sentenza del 2007, come anche nella n. 128 del 2008, la illegittimità della legge di conversione funzionava in via derivata, come vizio inerente al procedimento di conversione di disposizioni del decreto-legge prive dei presupposti di necessità ed urgenza. Ma può verificarsi anche il caso in cui il vizio della legge è originario, in quanto nasce nel momento stesso della conversione di un decreto di per sé legittimamente fondato sui necessari presupposti. Delle norme introdotte dal Parlamento in sede conversione, la Corte aveva negato nella sent. n. 391 del 1995⁹² la sottoponibilità tanto al vaglio sui presupposti quando al giudizio di omogeneità rispetto ai contenuti del decreto-legge: da una parte aveva ritenuto «del tutto non pertinente il richiamo all'art. 77 della Costituzione ed ai requisiti ivi contemplati in relazione ai decreti-legge»⁹³, dall'altra aveva inteso il vincolo di

88 Il riferimento è alla sent. n. 108 del 1986 e, in particolare, alle successive sentt. n. 243 del 1986 e n. 263 del 1994, dove si ribadiva il principio per cui «interventiva la conversione, perdono rilievo e non possono trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità le censure di illegittimità dedotte con riguardo ai limiti del potere del Governo nell'adozione dei decreti- legge» (Considerato in diritto, § 7.4.).

89 Quando aveva affermato che «la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-bis del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)», ma anche per il fatto sostanziale ed ordinamentale che «[i]l Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge» (Corte cost. n. 171 del 2007, Considerato in diritto, § 5).

90 In particolare nella sentenza n. 298 del 2009, argomentando circa la infondatezza di una q.l.c. relativa ad un d.l. rispetto all'art. 120 Cost., la Corte ha evidenziato la peculiarità formale-procedurale della legge di conversione, al fine di escludere che l'esercizio dell'attività legislativa possa essere sottoposto alle procedure di leale collaborazione: «tale rilievo, formulato in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di «casi straordinari di necessità e d'urgenza». La particolare celerità con cui detta fonte deve poter essere approvata ed entrare in vigore, nonché la peculiarità dei casi in cui essa può essere adottata e del procedimento di conversione in legge escludono infatti, secondo la chiara formulazione dell'evocato parametro costituzionale, che nel caso di specie sia ravvisabile una qualsivoglia necessità di previo coinvolgimento delle Regioni nella formulazione del decreto-legge» (valorizza questo passaggio N. Lupo, *L'omogeneità*, cit., p. 443). La Corte ha riaffermato che l'irrelevanza delle procedure collaborative fra Stato e Regioni vale «a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge» nelle sentt. nn. 79 del 2011 e 26 del 2014.

91 Lo rilevano alla luce di quella pronuncia F. Sorrentino, *Ancora sui rapporti*, cit., 1678; M. Manetti, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2008, 843 ss; N. Lupo, *L'omogeneità*, cit.; criticamente A. Guazzarotti, *Il rigore della Consulta*, cit.

92 Il giudice remittente aveva ritenuto che la disposizione impugnata, proprio in quanto non risultava inclusa nel testo del decreto-legge, ma introdotta per la prima volta nel contesto della legge di conversione, non fosse stata sottoposta al vaglio preventivo della necessità e dell'urgenza; rilevava la disomogeneità per materia (indennità di esproprio) della disposizione introdotta rispetto a quella (tributaria) regolata nel d.l. (n. 333 del 1992 recante «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica»).

93 La valutazione *preliminare* dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe, infatti, secondo il

omogeneità posto dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988 come riferito soltanto alle disposizioni dell'atto governativo e non estendibile alle norme introdotte in sede di conversione⁹⁴. Nella sentenza n. 63 del 1998 la Corte aveva implicitamente escluso una limitazione alle potenzialità normative della legge di conversione in ragione della funzione o del procedimento di conversione, affermando che la legge di conversione «ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia», di conversione e di esercizio della funzione legislativa⁹⁵.

Anche l'attivazione di questo aspetto del giudizio di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza va a braccetto con il riconoscimento del requisito della omogeneità come limite costituzionale. L'estensione del giudizio di omogeneità alla legge di conversione era stato anticipato dalla prassi dei rinvii presidenziali in sede di promulgazione⁹⁶. La Corte invece aveva teorizzato, nella sentenza n. 355 del 2010⁹⁷, l'estensione della valutazione in termini di necessità e di urgenza alle norme aggiunte in sede di conversione, ma limitatamente a quelle che non siano del tutto estranee rispetto al decreto⁹⁸: così facendo sembrava però ammettere l'introduzione di disposizioni eterogenee

disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina "aggiunta" a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che - a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo - non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione (v. art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400)) (Considerato in diritto, § 4).

94 «[...] un vincolo di omogeneità rispetto ai contenuti del decreto-legge è stato introdotto con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, dove, a integrazione dell'art. 77 della Costituzione, si stabilisce che i decreti-legge "devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". Tale previsione - indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale - risulta riferita al contenuto del decreto-legge né può essere, di conseguenza, estesa al caso in esame, dove viene in gioco il contenuto di una norma introdotta, per la prima volta, in sede di legge di conversione» (Considerato in diritto, § 5).

95 Nel caso di specie «l'uno (art. 1) di conversione del decreto-legge "con le modificazioni riportate in allegato alla legge", adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma della Costituzione; l'altro (artt. 2 e 3), di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione», essendovi tra i due «solo una mera contestualità nelle disposizioni legislative» (Considerato in diritto, § 4).

96 Il Presidente Ciampi il 29 marzo 2002 esercitò il potere di rinvio della legge di conversione del d. l. n. 4 del 2002, recante «Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura», nonché per il d. l. n. 2 del 2006 recante «Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana a missioni internazionali». Il Presidente Napolitano, dopo aver fatto riferimento al principio dell'omogeneità in sede di promulgazione della legge di conversione del c.d. decreto "incentivi", n. 40 del 2010, ha indirizzato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio una lettera in riferimento al disegno di legge di conversione del d.l. "milleproroghe" n. 225 del 2010, nella quale, citando i precedenti della Presidenza Ciampi, ha anche qualificato la l. n. 400 del 1988 come «legge di attuazione costituzionale».

97 Con commento di A. Ruggeri, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. sentt. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *forumcostituzionale.it*.

98 La Corte dei Conti lamentava la mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza in relazione alle norme introdotte soltanto in sede di conversione del d.l. n. 78 del 2009 («Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini»). La Corte riconosce il proprio mutamento giurisprudenziale (rispetto alla totale

in sede di conversione sottraendole al sindacato sulla sussistenza dei presupposti⁹⁹. Con la sentenza n. 22 del 2012¹⁰⁰, la Corte sviluppa il discorso del sindacato sulla legge di conversione ricomprendendovi gli emendamenti del tutto eterogenei rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza e sanzionandoli con l'illegittimità¹⁰¹. I giudici costituzionali

chiusura della n. 391/1995) avutosi con la 171 del 2007, della quale seleziona passaggio in cui affermava che «le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso»: ne discende la distinzione all'interno delle disposizioni della legge di conversione tra disposizioni eterogenee rispetto al contenuto decreto-legge, non sottoposte alla verifica dei presupposti perché imputabili alla ordinaria attività legislativa del Parlamento, e le disposizioni non del tutto estranee, per le quali è necessaria la verifica dei presupposti. In sostanza il vaglio sui presupposti è qui preceduto dal vaglio eterogeneità norme: una volta accertato che non sono totalmente eterogenee procede quindi con la verifica della sussistenza dei requisiti (alla luce di una serie di indici la Corte salva la disposizione aggiunta dalla legge di conversione in quanto «è riconducibile all'alveo dei meccanismi previsti con il decreto-legge, aventi lo scopo di introdurre nell'ordinamento misure dirette al superamento della attuale crisi in cui versa il Paese»).

99 Non a caso questa sentenza è stata accolta da commenti negativi, cfr. M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1165; A. Ruggeri, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione*, cit.; P. Carnevale, D. Chinni, *C'è posta per tre*, cit., 12 ss.; Q. Camerlengo, *Il decreto legge*, cit., p. 91 ss.; A. Sperti, *Il decreto-legge*, cit., p. 29. Propone una diversa lettura della decisione N. Lupo, *L'omogeneità*, cit., p. 45. Anche in un'altra pronuncia, la n. 93 del 2011, la Corte ha effettuato un sindacato sull'evidente mancanza dei presupposti (tanto di una disposizione del d.l. quanto di una disposizione aggiunta dalla legge di conversione, rilevando che non vi fosse tale evidente mancanza).

100 Numerosi i commenti alla sentenza: R. Zaccaria, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 283 ss.; M. Manetti, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, *ivi*, 2012, p. 292 ss.; S.M. Cicconetti, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2492 s.; A. Celotto, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, *ivi*, p. 2493 s.; G. Serges, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, *ivi*, p. 2494 ss.; D. Chinni, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, *ivi*, p. 2499 ss.; A. Sperti, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quad. cost.* 2012, p. 395 ss.; volendo, C. Domenicali, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, *ivi*, p. 398 ss.; D. Galliani, *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium iuris*, 2012, p. 802 ss.; R. Dickmann, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in www.federalismi.it; V. Marcenò, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in www.forumcostituzionale.it; C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, 2012, 3; A. Ghiribelli, *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rass. Parlam.*, 2012; G. Savini, *La prima prassi applicativa della sentenza Corte cost. 22/2012: verso un nuovo modello di produzione legislativa?*, *ivi*. Molto critico in un lavoro più ampio G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in www.rivistaaic.it. Si veda inoltre il Dossier a cura del Servizio studi Senato, XVII legislatura, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, n. 56, settembre 2013.

101 La già citata vicenda nasceva dal decreto-legge c.d. milleproroghe, il n. 225 del 2010, nel cui testo era stato inserito, durante l'iter di conversione, l'art. 2, co. 2-*quater*, recante la disciplina generale dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile, con la previsione, in particolare, della c.d. "tassa sulle disgrazie" per i casi di futuri eventi calamitosi. La disamina della Corte parte dalla ricostruzione della relazione in cui si pone la disciplina di natura «generale e ordinamentale» prevista dalle disposizioni impugnate, rispetto al contenuto del decreto: dapprima ricerca nel titolo «le contingenze particolari» che lo giustificano, quindi, guardando al preambolo e alla rubrica dell'articolo in cui sono state inserite le disposizioni sospette, registra la «palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge».

innovano rispetto ai propri precedenti, affermando che la «intrinseca coerenza» deve necessariamente interessare l'intero decreto-legge «o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»: l'omogeneità atterrà al primo profilo se l'urgenza del provvedere riguarda più norme relative alla stessa materia, oppure riguarderà gli scopi quando le disposizioni, anche riferite a diverse materie, siano orientate ad una finalità comune.

La chiave di volta sta nell'aver esplicitato che il requisito dell'omogeneità del decreto-legge deve essere osservato anche dalle disposizioni introdotte dal Parlamento in sede di conversione¹⁰². La sostanziale omogeneità della legge di conversione è connessa alla natura di quest'ultima, il cui oggetto «tende a coincidere» con quello del decreto *convertendo*: l'art. 77, secondo comma, Cost., «istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge (...) e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» e ciò incide sulla natura del potere parlamentare connesso, connotato dalla finalità tipica e costituzionalmente indicata di convertire l'atto governativo. Per quanto la Corte non abbia escluso che le Camere possano apportare emendamenti al testo del d.-l., essa aveva dato una ricostruzione unidirezionale della legge di conversione come espressione di un potere, dotato di mezzi privilegiati di attuazione, che la Costituzione riconosce al Parlamento in quanto funzionalizzato «allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». Il potere di emendare il testo del decreto-legge è oggettivamente o funzionalmente vincolato al rispetto dell'omogeneità di fondo della normativa urgente: l'innesto nell'*iter* di conversione di disposizioni del tutto eterogenee si pone al di fuori di quel «legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione» e configura una violazione dell'art. 77 Cost., per «uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura», ad uno scopo tipico¹⁰³. Questa ricostruzione presenta peraltro delle forti

¹⁰² Interessante come la Corte rinviava l'affermazione di questo principio in primo luogo nell'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati, in base al quale «il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», nonché nella prassi di alcuni organi costituzionali, manifestata *in primis* dai messaggi del Capo dello Stato tesi a richiamare le Camere al rispetto della sostanziale omogeneità delle norme della legge di conversione. La regola della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge prescritta dall'art. 15, co. 3, della legge n. 400 del 1988, è espressione di una *ratio* implicita nel dettato costituzionale: è infatti l'art. 77, co. 2 Cost. a richiedere implicitamente la necessaria «intrinseca coerenza» dell'intero provvedimento, «anche se articolato e differenziato al suo interno», nella misura in cui configura un «legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge». Applicando tale ricostruzione ai decreti “milleproroghe”, la Consulta riconosce che essi, nonostante attengano «ad ambiti materiali diversi ed eterogenei», devono essere animati dalla «*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini (...) o di incidere su situazioni (...) che richiedono interventi regolatori di natura temporale».

¹⁰³ Considerato in diritto, § 4.2.

analogie con quella che la Corte prospettò nella sent. n. 3 del 1957 in tema di decretazione delegata, quando per la prima volta affermò il proprio sindacato sulla conformità del decreto legislativo alla legge di delegazione, configurandolo in quell'occasione come controllo sul procedimento di formazione dell'atto legislativo¹⁰⁴.

La Corte però rimette presto in discussione questo approdo, sdoppiando nettamente la natura della legge di conversione a seconda che le modifiche al disegno di legge accedano al corpo del decreto o siano autonome rispetto ad esso. Lo fa, nella sentenza n. 237 del 2013¹⁰⁵, affrontando il problema dell'inserimento di una norma di delega in sede di conversione¹⁰⁶. L'innesto di una delega in una legge di conversione è ipotesi non rara di alterazione del sistema costituzionale delle fonti, che si manifesta nella prassi sia nella forma della delega vera e propria, che in quella della proroga di termini di deleghe anche già scadute¹⁰⁷. In tempi di *self-restraint* nel sindacato sulla decretazione d'urgenza, la Corte

104 Spiegava la Corte che «[l]a legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria" (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso *iter*, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell'art. 70. La norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata. La inscindibilità dei cennati momenti formativi dell'atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell'art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: l'art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa, e la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art. 76 rimane violato. La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi» (§ Considerato in diritto).

105 Con commenti di A. Ruggeri, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in www.forumcostituzionale.it e di C. Domenicali, *Sulle potenzialità normative della legge di conversione: il caso della delega al riordino giudiziario*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2014, n. 1.

106 Si tratta della delega alla riorganizzazione della mappa giudiziaria, per esigenze di *spending review*, inserita in sede di conversione di uno dei d.-l. che realizzavano la manovra correttiva dell'estate 2011: la Corte ha dovuto accertare se l'introduzione *ex novo* di una norma di delega all'interno di un legge di conversione violasse l'art. 77 Cost. per intrusività della delega rispetto all'oggetto del d.-l. ed eterogeneità della stessa rispetto al suo contenuto originario.

107 Tale problematicità era stata messa in luce in passato da un noto rinvio del Presidente Ciampi, che determinò la decadenza del d.-l. n. 4/2002 (anche) per il fatto che nel d.d.l. di conversione era stata inserita la proroga di una delega scaduta; nella stessa direzione vanno i pareri del Comitato per la legislazione della Camera, con le ricorrenti richieste di soppressione di tali disposizioni, come avvenuto peraltro per la legge *de qua*. In riferimento alla prassi di inserire norme di delega in sede di conversione di decreto-legge, v. A. Ghiribelli, *Decretazione d'urgenza*, cit., p. 202 ss.; A. Simoncini, *Le funzioni*, cit., p. 145 ss.; G. Serges, *La "tipizzazione" della legge di conversione*, cit., p. 12; M. Ruotolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 60 ss.; G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, *ivi*, p. 202 ss.; R. Di Cesare, *Omogeneità del decreto-legge e introduzioni di deleghe legislative*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 867 ss.

si era espressa per la legittimità di tali disposizioni di delega¹⁰⁸; in questa occasione essa avrebbe potuto assicurare il rispetto delle regole sulla produzione delle fonti primarie, invece ha resuscitato la doppia anima della legge di conversione, «fonte di conversione» e «autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento», sottoponendo comunque il complessivo atto al limite della necessaria omogeneità rispetto all'oggetto o allo scopo del provvedimento d'urgenza (scrutinio nella specie superato positivamente dalla norma di delega)¹⁰⁹. Si può immaginare che l'atteggiamento di ritrosia della Corte in questo caso sia dovuto alla considerazione delle conseguenze pratiche che avrebbe avuto un accoglimento sull'ormai avviata riorganizzazione degli uffici giudiziari. Tuttavia la sovrapposizione tra la funzione di conversione e la funzione legislativa ordinaria rischia di essere foriera di «spiegazioni teoriche sempre più complicate»¹¹⁰.

2.2.1. (segue) in particolare: “l'abuso dei mezzi di conversione”

L'inserimento in sede di conversione di una disposizione del tutto estranea al decreto si traduce in un uso improprio del procedimento, “privilegiato” proprio in quanto pensato per quelle finalità costituzionalmente indicate¹¹¹. Se è vero infatti che il vizio ha delle ricadute a livello procedimentale, se ne rinviene in ultima analisi il fondamento sostanziale nei presupposti di fatto giustificativi dell'intervento, che sono il “faro” cui deve essere orientata tutta la complessiva attività di legislazione di emergenza. In questo senso i vizi della conversione si possono articolare in vizi nell'*an*, quando il Parlamento valuta erroneamente l'esistenza dei presupposti effettuando una conversione priva del suo fondamento, e vizi nel *quomodo*, quando il Parlamento inserisce contenuti normativi non omogenei, a livello materiale o funzionale, con quei presupposti eccedendo rispetto al postulato del potere di conversione. Il punto focale del giudizio della Corte sta nell'avanzamento del requisito di omogeneità, connotato per materia o per scopo, che vale tanto per le disposizioni introdotte in sede di decretazione rispetto ai presupposti dell'intero decreto, quanto per le disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al contenuto normativo dell'atto governativo.

La Corte, pur affermando che le disposizioni aggiunte in sede di conversione

108Il riferimento è alla già citata sent. n. 63 del 1998.

109Per un'analisi critica della scelta di far convergere i propri precedenti, manifestazioni di diversi atteggiamenti del giudice delle leggi rispetto alla sindacabilità della decretazione d'urgenza, sia consentito rinviare a C. Domenicali, *Sulle potenzialità normative*, cit.

110G. Silvestri, *Alcuni profili problematici*, cit., p. 426-427.

111Queste considerazioni sono già state svolte in sede di commento alla sentenza n. 22 del 2012: v. C. Domenicali, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, cit.

devono essere omogenee rispetto al contenuto del decreto per il profilo materiale o per quello funzionale, sembra optare per la preminenza del secondo aspetto sul primo¹¹². Si registra questa tendenza se si legge la decisione in commento assieme alla sentenza n. 355 del 2010. Come si è visto, in quel caso la Corte aveva stabilito che le disposizioni aggiunte dalla legge di conversione che non siano oggettivamente estranee al contenuto del decreto, devono comunque superare il controllo in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza, che nelle considerazioni in diritto sfuma in controllo di omogeneità rispetto agli scopi del decreto. Nella 22 del 2012 i giudici completano il quadro contemplando l'ipotesi inversa, ovvero che anche le disposizioni che si presentano come disomogenee a livello materiale possano essere *funzionalmente* omogenee ai presupposti del decreto. L'occasione è offerta dal vaglio di uno dei decreti “milleproroghe”, che raccolgono una pluralità oggettivamente disomogenea di disposizioni, orientate però al medesimo scopo di intervenire a livello temporale. Si può supporre che qualora il Parlamento introducesse disposizioni (solo) funzionalmente omogenee non vi sarebbero profili di illegittimità, in quanto la eterogeneità non sarebbe totale, essendo salva la coerenza con le finalità sottese alla disciplina posta dal decreto.

L'omogeneità funzionale, come criterio dirimente in tema di sindacato di costituzionalità delle leggi di conversione, utilizzata dalla Corte a partire dalla peculiare ed intrinseca disomogeneità materiale dei decreti-legge “milleproroghe”, può valere come regola generale¹¹³. Ne è in parte conferma l'ordinanza n. 34 del 2013, di interpretazione autentica della 22 del 2012¹¹⁴. La Corte ricorda di avere «fissato i limiti alla emendabilità del decreto-legge in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge <funzionalizzata e specializzata>, che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore»: quando si tratta di provvedimenti governativi «*ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*». Pertanto, «secondo il paradigma tracciato dalla sentenza n. 22 del 2012, la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato,

112Diversamente sul punto A. Sperti, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, cit., p. 395 ss.. Sulle plurime manifestazioni del concetto di omogeneità prospettate dalla dottrina si è detto nel capitolo II.

113Come auspicato da tempo in dottrina: cfr. in partic., N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione)*, cit., p. 419 ss.

114Il relatore è il medesimo: ora Presidente, Gaetano Silvestri.

del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli»¹¹⁵.

La ricostruzione offerta dalla Corte riguarda in ultima analisi la funzione in sé del potere di conversione e i modi del suo esercizio. Tant'è che le deviazioni da tale schema paiono rievocare proprio il vizio di eccesso di potere legislativo che si è immaginato nel capitolo precedente. La posizione della Corte sulla configurabilità in generale del vizio di eccesso di potere legislativo è incerta: ci sono sentenze che paiono ammetterne l'esistenza e la sindacabilità da parte della Corte medesima¹¹⁶, altre che non lo affrontano o lo danno per scontato¹¹⁷, altre ancora che lo escludono¹¹⁸. Autorevole dottrina ha preso atto del fatto che «il sindacato sul rispetto dei presupposti dei decreti legge sembra essere modello, oggettivamente, proprio su quello di eccesso di potere» del giudice amministrativo¹¹⁹. Si noti che in entrambe le ipotesi di adozione da parte del Governo di atti con forza di legge, in deroga al normale esercizio dell'attività legislativa, la Corte ricorre allo schema logico del vizio di eccesso di potere, in conseguenza della configurazione di una stretta interdipendenza tra i due momenti del procedimento di produzione: per la decretazione

115Nel caso in esame la Corte valorizza la motivazione sostanziale del d.l. utilizzando come indici il titolo e il contenuto del d.l., il contenuto della disposizione censurata, ma ritiene che «non riveste significato, ai fini del sindacato sollecitato dalla rimettente, la collocazione impropria dell'art. 11-*quater* nel Titolo IV, rubricato «previdenza e sanità», anziché nel Titolo III del testo normativo, nel quale sono inserite le norme in tema di perequazione delle basi imponibili»: lo scrutinio di legittimità costituzionale si risolve pertanto positivamente e la decisione assume la forma dell'ordinanza di manifesta infondatezza.

116Cfr. sent. n. 187 del 1981, che qualifica «un caso esemplare di sviamento strumentale della funzione legislativa», quello della legge interpretativa adottata al fine di superare l'ostacolo del controllo della Corte dei conti; sent. n. 531 del 1988, che ha accennato all'eccesso di potere legislativo come ad un vizio consistente nel discostarsi della fonte primaria dalla sua funzione; la sent. n. 6 del 1994, ancora sulle norme di asserita interpretazione autentica; sent. n. 313 del 1995, secondo cui per «operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal legislatore, è pertanto necessario che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di "eccesso di potere" e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa»; svariate poi le decisioni che fanno coincidere, esplicitamente o implicitamente, il sindacato sull'eccesso di potere legislativo con quello di ragionevolezza (ad es. sentt. nn. 146 e 209 del 1996).

117Cfr. sent. n. 195 del 1982, nella quale era stato lamentato questo vizio ma che ritiene la questione inammissibile per altri motivi, e sent. n. 53 del 1974 che dichiara infondata e non inammissibile una q.l.c. connessa al vizio di eccesso di potere legislativo.

118Sent. n. 37 del 1969: «l'ipotizzabilità stessa di un vizio di eccesso di potere legislativo, rilevabile dalla Corte, deve escludersi» perché «dal sindacato spettante alla Corte esula ogni possibilità di controllo sulle scelte politiche, in senso lato operate dal legislatore, sotto la sua responsabilità. Onde, il controllo della Corte deve intendersi circoscritto alla verifica se il provvedimento legislativo sia inficiato da carenza assoluta di motivi logici e coerenti o da contraddizione palese sui presupposti, in modo da incidere negativamente nel campo di altri diritti costituzionalmente garantiti» (Considerato in diritto, § 3).

119M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1160. L'Autore muove dalla somiglianza degli schemi concettuali utilizzati dalla Corte costituzionale e dal giudice amministrativo per fare un passo ulteriore, disegnando un'analogia tra il controllo di costituzionalità sulla "evidenza" del vizio di difetto dei presupposti rispetto al c.d. "sindacato esterno" del giudice amministrativo che ha ad oggetto i provvedimenti connotati da un notevole tasso di discrezionalità dell'Amministrazione (alcuni esempi, *ivi*, p. 1161), e auspicando l'elaborazione di una tipologia di sintomi del difetto dei presupposti della decretazione d'urgenza a tutto vantaggio della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni.

d'urgenza esso assume le forme dell'eccesso di potere legislativo in sede di conversione, mentre per la decretazione delegata l'emanazione del decreto fuori dall'ambito definito dalla delega configura un vizio di eccesso di delega¹²⁰.

Si può quindi valorizzare il *vulnus* delle disposizioni teleologicamente eterogenee introdotte in sede di conversione come mancanza di razionalità dell'esercizio di un potere proceduralmente connotato. Il decreto-legge nella configurazione della Corte è connotato per lo stretto rapporto con la realtà fattuale che lo giustifica e a sua volta l'attività di conversione non è libera nel fine, in quanto avvinta, secondo Costituzione, da un nesso funzionale rispetto alla situazione di fatto che ha generato tutto l'intervento. In questo senso il giudizio di omogeneità operato dalla Corte ha delle evidenti assonanze col sindacato di ragionevolezza, in quanto ne ripete la struttura logica di giudizio di congruenza tra i mezzi adottati ed il fine perseguito¹²¹: il vizio riguarda l'improprio utilizzo del mezzo procedimentale di conversione, per introdurre emendamenti eterogenei rispetto alla specifica esigenza di fatto che ha giustificato l'intervento.

2.3. I limiti di contenuto del provvedimento d'urgenza

Per quanto riguarda i limiti di contenuto è di notevole interesse la sentenza n. 220 del 2013¹²², con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una serie di disposizioni contenute nel d.l. n. 201 del 2011, convertito con la l. n. 214 del 2011, e nel d.l. n. n. 95 del 2012, convertito con la l. n. 135 del 2012, che realizzavano la riforma delle Provincie¹²³, motivata sotto il profilo dell'urgenza con particolare riferimento all'esigenza

120Come si è visto, con la sent. n. 3 del 1957, la Corte ha costruito l'invalidità del decreto legislativo contrastante con la legge di delegazione come vizio del procedimento, v. *supra* nota 104.

121Per la ricostruzione sistematica del principio di ragionevolezza si fa riferimento a A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. p. 176 ss.

122Con commenti di v. R. Dickmann, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in giurcost.it; A. Severini, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in rivistaaic.it; A. Saitta, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in www.forumcostituzionale.it; F. Fabrizzi, *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle province (e non solo)*, in federalismi.it; M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in www.forumcostituzionale.it; G. Di Cosimo, *Come non si deve usare il decreto legge*, in www.forumcostituzionale.it; F. Sanchini, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in osservatoriosullefonti.it, n. 3/2013; C. Napoli, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, n. 21/2013; M. Betzu, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, ibidem, 13 ss.; P. Giangaspero, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2/2013, p. 273 ss.; C. Padula, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2/2013, p. 361 ss. Si occupa delle decisione anche il Dossier a cura del Servizio studi Senato, XVII legislatura, *Decretazione d'urgenza*, cit.

123Per una ricostruzione del dato normativo dichiarato incostituzionale cfr. A. Severini, *La riforma delle Province*, cit. Tra i numerosi commenti critici sulla riforma cfr. P. Caretti, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in www.astrid-online.it, 21 settembre 2012, p. 2; G. Falcon,

di realizzare quanto prima risparmi di spesa, per violazione dell'art. 77 Cost. Le norme impugnate, rileva la Corte, pongono in essere «una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione»¹²⁴: l'incostituzionalità dell'intervento governativo è dovuta proprio al fatto che si tratta di riforma organica e di sistema, posto che i limiti tracciati dall'art. 77 Cost. sono stati «concepiti dal legislatore costituente per *interventi specifici e puntuali*, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di casi straordinari di necessità e d'urgenza»¹²⁵. Da ciò la Corte ricava che «ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d'urgenza”»¹²⁶. Questa volta l'argomento non riguarda tanto l'evidente assenza dei presupposti in connessione con la violazione nel requisito costituzionale dell'omogeneità; la Corte attiva invece la connessione tra la legittimazione generale dei decreti-legge a partire da casi straordinari e la loro necessaria immediata operatività «allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità». È a questo fine che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione»: di questa norma la Corte dice che «esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge», ovvero che «disposizioni

La crisi e l'ordinamento costituzionale, in *Le Regioni*, n.1-2, 2012, *passim*, spec. p. 18; P. Veronesi, *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium Iuris*; per S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, p. 1, ss., «l'attuale assetto delle autonomie locali ... è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza»; analogamente S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012, p. 8; sulla vicenda vedi inoltre il *Dossier 2012* sul riordino delle province (con contributi e pareri dei Prof.ri Capotosti, Cerulli Irelli, Ciarlo, Onida e Volpi) in *Federalismi.it*, n. 18/2012.

124Considerato in diritto, § 11.3.

125Considerato in diritto, § 12.1 (corsivo aggiunto).

126Considerato in diritto, § 12.1.

destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali» contraddirebbero gli stessi presupposti della decretazione¹²⁷.

La Corte sanziona quindi un decreto-legge di riforma, ma dice anche qualcosa sulle disposizioni ad efficacia differita¹²⁸: dichiara «la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale»¹²⁹. Questa argomentazione potrebbe militare a favore di una più compiuta configurazione del decreto-legge come provvedimento, nel senso di cui si è detto nel capitolo precedente. La Corte ritiene non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino globale quale l'introduzione della disciplina generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province: ha sindacato, ancora, il vizio di eccesso di potere legislativo¹³⁰ nell'uso di quello strumento normativo per le finalità di riforma¹³¹.

La Corte ha avuto altre occasioni per sanzionare tanto disposizioni ad effetti non immediati quanto disposizioni a vera e propria efficacia differita inserite tramite decretazione d'urgenza, ma le affermazioni contenute nella sent. n. 220 del 2013 devono ancora trovare conferma. Per esempio nella sent. n. 79 del 2011 la Regione ricorrente denunciava l'uso improprio dello strumento del decreto-legge sia per evidente mancanza dei presupposti poiché da un lato le norme impugnate costituirebbero «un corpo estraneo in un decreto-legge la cui necessità ed urgenza è motivata dalla contingenza della crisi

127«Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011» (Considerato in diritto, § 12.1).

128In modo per la verità non del tutto cristallino, là dove afferma che «non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa».

129La Corte rileva infine un ulteriore profilo di incostituzionalità, laddove afferma che è incompatibile con l'art. 133 Cost. – ai sensi del quale l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali è riservata ai Comuni interessati – l'utilizzo del decreto-legge, «se non altro perché frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali» (Considerato in diritto, § 12.2.).

130Così anche R. Dickmann, *La Corte costituzionale*, cit., p. 4.

131Tra i primi commentatori della pronuncia si è parlato di sindacato sulla «causa “soggettiva”, il modo d'uso, dello strumento normativo», v. R. Dickmann, *La Corte costituzionale*, cit., p. 2. In questo senso già alcuni dei pareri espressi prima della pronuncia da P.A. Capotosti, V. Cerulli Irelli, V. Onida e P. Ciarlo, nonché l'intervento di M. Volpi, consultabili nel dossier sul provvedimento su Federalismi.it, n. 18/2012.

economica», e dall'altro «le norme impugnate non avrebbero effetti immediati [...] come evidenziato dalla stessa relazione governativa al decreto-legge»; ancora nella sent. n. 198 del 2012 le Regioni contestavano la riduzione dei consiglieri e degli assessori dal momento che l'efficacia di tale modifica era rinviata alla successiva legislatura regionale; da ultimo la sent. n. 310 del 2013, sul blocco delle retribuzioni dei docenti universitari: il giudice remittente denuncia la mancanza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, «atteso che l'esigenza di controllo della finanza pubblica non appare di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare tali requisiti, anche laddove si consideri che la norma in esame ha lo scopo di produrre effetti a distanza di oltre sei mesi dalla sua adozione». Dopo aver accertato che la norma appare del tutto coerente con le finalità di contenimento della spesa pubblica, la Corte precisa che «la protrazione nel tempo – anche se non senza limiti – delle misure previste non contraddice la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio».

3. L'emergenza finanziaria come giustificazione del provvedere

L'emergenza finanziaria (sotto variabili nomenclature) giunge sempre più frequentemente alla Corte costituzionale¹³², introdotta nel giudizio di legittimità costituzionale più che altro in quanto connessa alla finalità di coordinamento della finanza pubblica, materia sulla quale insiste il concorso della legislazione statale e di quella regionale¹³³. Nella legislazione statale, infatti, si riscontra sempre più la tendenza a porre misure di coordinamento di tipo dinamico, che assicurano «puntuali e reattive risposte al ciclo congiunturale» per allineare l'ordinamento agli obiettivi posti dall'Unione europea¹³⁴ e che, come si è visto, sono sempre più spesso espresse in decreti-legge che intervengono con periodicità intensa. Da questo punto di vista, la decretazione d'urgenza, oltre ad essere lo strumento principe per il raggiungimento degli obiettivi concordati in sede

132Basti il dato meramente quantitativo dell'intensificarsi delle decisioni contenenti l'espressione "emergenza finanziaria" o "crisi finanziaria" tra prima e dopo la fine degli anni Duemila (da una parte si annoverano le sent. n. 362/1993, n. 222/1994, n. 248/1997, n. 269/1998, n. 393/2000, n. 133/2002, ord. n. 246/2002, sent. n. 437/2005, ord. n. 436/2008, ord. n. 22/2010, sent. n. 270/2010, ord. n. 76/2011; dall'altra le sentt. nn. 135, 142, 151, 193, 263 e 311 del 2012, sentt. nn. 39, 62, 63, 95, 154, 205, 215, 219, 256 e 310 del 2013).

133La Costituzione colloca il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato – funzionale ad assicurare unitarietà nel rispetto (o meglio, sul presupposto) dell'autonomia - non solo tra le competenze legislative concorrenti (art. 117.3 Cost.), ma anche nell'ambito della ripartizione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.): ciò comporta che tale coordinamento, giocando sui due articoli, riesce ad esprimere una pervasività maggiore.

134G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in L. Cavallini (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica: atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, p. 45.

sovranaZIONALE, assume a livello interno un ruolo sempre più stabile nei rapporti con le Regioni, perché fonte abilitata a porre principi di coordinamento della finanza pubblica¹³⁵.

I più recenti provvedimenti fanno spesso riferimento, nell'ambito della definizione di principi di coordinamento (dinamico), all'emergenza finanziaria assunta dal Governo a presupposto dell'intervento mediante decretazione¹³⁶. È principalmente così, quindi, in quanto legato al coordinamento della finanza pubblica, che il concetto di emergenza finanziaria arriva di fronte alla Corte costituzionale.

Non è questa la sede per ripercorrere tutte le tappe della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica¹³⁷. Interessa però mettere in luce il tipo di controllo che essa ha svolto sulle norme statali di definizione dei principi fondamentali, per meglio comprendere gli approdi attuali. La Corte faceva dapprima dipendere la legittimità delle disposizioni statali, almeno in linea di principio, dall'esito positivo di un duplice scrutinio, volto ad accertare che esse potessero essere anzitutto ascritte alla materia del coordinamento della finanza pubblica e, in secondo luogo, qualificate come principi fondamentali (e non semplicemente come norme) di tale materia, in relazione al grado di dettaglio della disposizione di coordinamento¹³⁸. Ma nella giurisprudenza costituzionale questo approccio diviene recessivo, a vantaggio di una logica funzionalistica che si manifesta anche in uno scrutinio di coerenza rispetto alla funzione di

135Si pensi in particolare ai vari decreti-legge contenuti il Patto di stabilità interno (a partire dal noto d.l. n. 112/2008). Per parte sua la Corte afferma in modo costante che «un decreto-legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sent. n. 6 del 2004).

136Si consideri, ancora, il d.l. di riordino delle Province (n. 95 del 2012), che dichiaratamente si inserisce nel quadro della straordinaria situazione di crisi economico-finanziaria, assumendo come finalità quella di «contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio» (comma 1, art. 17).

137Per la ricostruzione delle tendenze emergenti nella giurisprudenza costituzionale in tema di politiche di entrata e di spesa, si rinvia ai risultati raccolti e analizzati fino al 2006 da A. Morrone, *Corte costituzionale e «Costituzione finanziaria»*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 624 ss; per gli anni successivi si possono vedere i Quaderni del Servizio Studi della Corte costituzionale intitolati *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, aggiornati al dicembre 2011 (consultabili su www.cortecostituzionale.it). Chi scrive ha collaborato all'aggiornamento all'ottobre 2012 di questo monitoraggio, ad uso riservato al Servizio studi, durante uno *stage* semestrale svolto presso la Corte costituzionale nel 2012.

138Perché sia legittimo l'intervento statale, è necessario che la disposizione si limiti a prescrivere obiettivi da realizzare, lasciando alle Regioni la scelta del modo in cui perseguirli; pertanto sarebbe da escludersi il coordinamento nel caso di disposizioni che pongano misure analitiche e vincoli puntuali (cfr. tra le altre, sentt. nn. 36 del 2004, 390 del 2004, 449 del 2005, 95 del 2007 e 159 del 2008). *Sub specie*, la Corte ha salvato disposizioni statali a condizione che ponessero (1) un limite complessivo alla spesa; (2) norme non di dettaglio; (3) misure transitorie (in applicazione di queste regole ha ammesso limitazioni ai saldi e all'entità complessiva delle spese correnti, esclusivamente in via transitoria e temporanea: cfr. sentt. n. 353/2004 e n. 82/2007).

coordinamento¹³⁹. La Corte arriva a ricercare un'ulteriore giustificazione delle disposizioni statali nel presupposto che, a prescindere dalla possibilità di qualificarle come principi fondamentali, sia anche necessario riscontrarvi le caratteristiche del coordinamento¹⁴⁰. Lo ha fatto dapprima nell'ambito di decisioni che muovevano da impugnative di leggi regionali per aver disatteso le prescrizioni statali qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica¹⁴¹: in pratica, ha utilizzato il nesso tra misure limitative dell'autonomia finanziaria locale e obiettivi di finanza pubblica del legislatore, quale *discrimine* della legittimità costituzionale, facendo discendere dall'interruzione di quel nesso la manifesta irragionevolezza della disciplina statale perché discordante rispetto all'obiettivo¹⁴². Il coordinamento si presenta così in una nuova «dimensione teleologica» che parte da un obiettivo dichiarato (il risultato a cui si intende orientare il soggetto coordinato), rispetto al quale la misura di coordinamento deve essere coerente, indispensabile e proporzionale¹⁴³.

È su questo terreno che si innesta l'emergenza finanziaria, in quanto connessa, nelle difese erariali, alla finalità di coordinamento della finanza pubblica, e talvolta configurata come fonte di diritto capace di rompere l'ordine costituzionale¹⁴⁴. La Corte si trova così a dover affrontare un quesito tanto tradizionale quanto drammatico: può trovare posto, nel quadro costituzionale, l'urgenza come criterio di deroga delle regole costituzionali in casi di pericolo per la *salus rei publicae*? La risposta della Corte è chiara, ed è negativa:

139Già a partire dalla sent. n. 376 del 2003, il coordinamento della finanza pubblica da materia concorrente viene delineata come una vera e propria funzione trasversale (*in primis* di contenimento della spesa pubblica attraverso il patto di stabilità interno); è poi la stessa Corte costituzionale a parlare di attribuzione con carattere finalistico che può tradursi in attività puntuali (sent. n. 414 del 2004) e a giustificare in questo modo normative statali che coinvolgono poteri di amministrazione, di regolazione tecnica o di rilevazione dati (nella sent. n. 370/2010 è stato stabilito per esempio che la Regione non può opporsi all'attività ispettiva dello Stato, in quanto propedeutica alla funzione di coordinamento).

140A. Brancasi, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. Cost.*, 2011, 3, p. 2354 ss.

141Da ultimo sentt. nn. 333/2010 e 182/2011.

142In particolare nella sent. 182/2011 la Corte ritiene di dover accertare l'esistenza di tale un nesso tra le misure limitative dell'autonomia finanziaria degli enti (nella specie, limitazione della spesa per il personale) e le finalità che con esse il legislatore statale intende perseguire (gli obiettivi di finanza pubblica).

143A. Brancasi, *La Corte considera rilevante*, cit., p. 2354 ss.

144Ad es. nella sent. n. 135 del 2012 l'Avvocatura generale dello Stato premette che le disposizioni impugnate costituiscono «forme finanziarie “eccezionali”, finalizzate a fronteggiare una situazione economica “emergenziale”» alle quali sono chiamati a concorrere tutti i livelli di governo, «non potendo la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria alle stesse [Regioni] riconosciuta fungere da giustificazione per esentarle da tale partecipazione»; «in questo quadro di straordinaria emergenza finanziaria», prosegue il resistente, «lo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di sistema tributario (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) «ben può disporre in merito alla disciplina di tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale, a condizione che non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte»; circostanza, questa, che non ricorrerebbe nella specie» (Considerato in fatto, § 2).

l'emergenza finanziaria non giustifica la sospensione delle garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste in particolare dall'art. 117 Cost. Queste dichiarazioni di principio, che si collocano nel solco di una giurisprudenza consolidata, non impediscono tuttavia al giudice costituzionale di dare un certo rilievo all'emergenza finanziaria, connettendola alla dimensione teleologica del coordinamento della finanza pubblica di cui si è detto: in altri termini, esso ha talvolta operato un vaglio di coerenza e proporzionalità sulle scelte di politica-economica in relazione alla gestione dell'emergenza finanziaria. In tal senso desta interesse la sentenza n. 63 del 2013¹⁴⁵, che risponde al ricorso regionale che contestava la specificità e autoapplicatività delle disposizioni statali incidenti sull'autonomia di spesa delle Regioni: la Corte ragiona però in termini diversi ed entra nel merito della «scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando», domandandosi se essa sia effettivamente funzionale al perseguimento di tale «obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica». L'esito positivo di tale vaglio di coerenza e proporzionalità determina la legittimità delle previsioni, nell'alternativa tra gestione dell'emergenza finanziaria¹⁴⁶ e violazione del principio di autonomia finanziaria delle Regioni¹⁴⁷: là dove giunge a rispondere positivamente a questa domanda, lo fa perché la disposizione, «per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica».

A questo punto viene da chiedersi se il coordinamento della finanza pubblica, in questa dimensione teleologica allacciata all'esigenza di gestione dell'emergenza finanziaria, debba essere considerata una «clausola di supremazia»¹⁴⁸ a tutela dell'unità economica

145La decisione muove dal ricorso della Regione Veneto avente ad oggetto l'art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012, recante «Misure urgenti per la concorrenza e lo sviluppo», che imponeva un vincolo di destinazione alle risorse derivanti dalla dismissione di terreni demaniali agricoli: gli enti locali le avrebbero dovute destinare (a) alla riduzione del proprio debito oppure, (b) in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

146La questione sub a) viene dichiarata non fondata perché esiste quella «correlazione funzionale – che l'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 impone tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo» (Cons. in dir., § 4).

147Applicando lo stesso schema logico la Corte dichiara invece fondata la questione sub b), perché il nesso funzionale manca: la disciplina impugnata, «non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione» (Cons. in dir., § 5).

148A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, p. 562.

della Repubblica, oppure se sia più semplicemente un obiettivo contingente, che pure aumenta l'«effetto di polverizzazione»¹⁴⁹ della giurisprudenza della Corte sui ricorsi in via principale che tende a crearsi in risposta agli specifici argomenti delle avvocature statali o regionali. Si può certamente affermare che se l'emergenza finanziaria non è un fatto che giustifica deroghe all'ordine costituzionale, essa è tuttavia un'esigenza costituzionalmente rilevante, ancorché di fatto, che giustifica misure coerenti e proporzionate di coordinamento della finanza pubblica. È altrettanto vero, però, che l'utilizzazione della gestione dell'emergenza finanziaria come parametro della proporzionalità delle misure di coordinamento finanziario e della coerenza dei provvedimenti rispetto a quel fine comporta un giudizio necessariamente politico della Corte, che fa pensare – ancora – ad un sindacato di ragionevolezza, nella specie della «ragionevolezza finanziaria delle leggi»¹⁵⁰.

4. Come incide la giurisprudenza costituzionale sulla configurazione del decreto-legge

Ragionando sul tipo di impatto che gli interventi in sede di controllo di costituzionalità hanno su una fonte che, si assume, non inerisce solamente alla logica dell'equilibrio tra i poteri ma anche al processo di integrazione europea, si ha l'impressione che la Corte costituzionale, prendendo “sul serio” il dato effettuale, abiliti le vie e affini le armi giuridiche, un tempo «spuntate»¹⁵¹, connesse al suo sindacato: ciò le permette di intervenire con alcuni interventi di “manutenzione” sulla configurazione giuridica del decreto-legge.

4.1. La Corte libera le vie d'accesso al controllo sulla decretazione ...

È interessante notare come la Corte abbia progressivamente attivato e allargato le strade che conducono al controllo sulla decretazione d'urgenza. Dapprima, con la sent. n. 161 del 1995¹⁵², ha rivisto il precedente orientamento giurisprudenziale relativamente agli

149A. Barbera, *La polverizzazione*, cit., p. 561.

150Questa espressione si trova in G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, 2, p. 20, che con essa si riferisce al controllo più restrittivo e intransigente che la Corte opera in corrispondenza con il massiccio incremento quantitativo delle questioni proposte in riferimento alla violazione del revisionato art. 81 Cost.; si ritiene che nella medesima categoria possa rientrare la funzione di coordinamento della finanza pubblica.

151Cfr. R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 107.

152Con commenti di C. Pinelli, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?* in *Giur. Cost.*, 1995, p. 1346 ss. e di P. Veronesi, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, *ivi*. Si vedano inoltre i contributi raccolti in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997.

atti che possono essere oggetto di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato¹⁵³, ritenendo che per il decreto-legge non valgano le stesse motivazioni che si riferiscono alla legge, perché la sua provvisorietà rende impraticabile il sindacato di costituzionalità là dove «l'atto non convertito, anche se divenuto inefficace, permane di fatto come "comportamento" di cui il Governo è chiamato, sotto ogni profilo a rispondere. Tutto questo induce a sottolineare come - rispetto al decreto-legge - il profilo della garanzia si presenti essenziale e tenda a prevalere»¹⁵⁴. Come è stato osservato, la motivazione fa «essenzialmente perno sulla *differentia specifica* di regime giuridico che caratterizza e rende del tutto peculiare il decreto-legge nel novero degli atti legislativi»¹⁵⁵. La Corte, pur avendo riaffermato in seguito il carattere necessariamente residuale del conflitto di attribuzioni avente ad oggetto un atto legislativo¹⁵⁶, dimostra la volontà di ampliare gli spazi di manovra per evitare il rischio di un vuoto di garanzia quando si tratta di decretazione d'urgenza¹⁵⁷.

Ostacoli processuali si sono posti però soprattutto per le Regioni. La sindacabilità dei decreti-legge impugnati in via principale, infatti, spesso cozza con l'esistenza di stringenti regole processuali, come l'esistenza di un termine per il ricorso¹⁵⁸, ma soprattutto la necessità di un interesse a ricorrere delle Regioni, qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze costituzionalmente garantite. Per costante giurisprudenza la

153Ovvero che «in linea di principio» non potevano esserlo gli atti legislativi (sent. n. 406 del 1989, con commenti di S.M. Cicconetti, *L'esclusione della legge nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale* e P. Ciriello, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria*, entrambi in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 1831 ss.; v. anche A. Pugiotto, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, p. 2172 ss.).

154Considerato in diritto, § 3.

155P. Carnevale, *Decreto-legge*, cit., p. 161.

156La giurisprudenza costituzionale ha infatti ammesso che un decreto-legge (e più in generale una legge o atto avente forza di legge) sia idoneo a determinare conflitto, in linea di principio, quando da quella norma «possono derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze» (ord. n. 343 del 2003), ad eccezione dei casi in cui esista un «giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge» (sent. n. 221 del 2002; in senso analogo, sent. n. 284 del 2005, ordd. n. 38 del 2008, n. 296 e n. 69 del 2006). Si vedano da ultimo da ultimo le ordinanze nn. 16 e 17 del 2013 relative al conflitto di attribuzioni sollevato per la vicenda Ilva.

157Tali rischi si manifestano «sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, ove si pensi [...] al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti [...]. Rischi, questi, suscettibili di assumere con notazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare di ritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare - nei confronti dei soggetti privati - situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma» (Considerato in diritto, § 3).

158Nella sent. n. 429 del 1997, per esempio, si era posta la questione della trasferibilità dei vizi alla norma di salvezza degli effetti di un d.l., contenuta non nella legge di conversione, ma nella legge di sanatoria: in tale caso la trasferibilità, teoricamente ammissibile, non poteva essere invocata dalla Regione, che non aveva fatto tempestivamente ricorso sulla legge di sanatoria.

Corte ritiene ammissibili i ricorsi per illegittimità costituzionale proposti dalle Regioni in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V, solo in quanto esse dimostrino che la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attributivi di competenze si riverbera in una lesione delle stesse¹⁵⁹. Con riferimento all'art. 77 Cost., la Corte ha ribadito tale giurisprudenza¹⁶⁰, riconoscendo che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali¹⁶¹. Si tratta di una regola dagli esiti applicativi incerti¹⁶²: sono numerose le dichiarazioni di inammissibilità per l'applicazione di questa regola processuale¹⁶³, talvolta

¹⁵⁹Quella che è stata definita la «triangolazione» della motivazione regionale: E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 244. Per tale giurisprudenza, relativa in gran parte alla delega legislativa, v. M. D'Amico, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 217 ss.; F. Furlan, *I vizi denunciabili*, *ivi*, p. 268 ss.; C. Salazar, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, p. 112 ss.; E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, *ivi*, p. 129 ss.; M. Cecchetti, *La «ridondanza» tra mitologia e realtà – Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, *ivi*, p. 279 ss.

¹⁶⁰*Ex plurimis*, sent. n. 6 del 2004: «Quanto alla deducibilità di tale vizio da parte delle Regioni in occasione della promozione della questione di legittimità costituzionale in via diretta, la recente giurisprudenza di questa Corte ha affermato la perdurante distinzione - anche dopo la riforma costituzionale del Titolo V - dei parametri invocabili da Stato e Regioni, rispettivamente nei riguardi di leggi regionali o di leggi od atti con forza di legge statali (sentenza n. 274 del 2003), al tempo stesso confermando che le Regioni possono contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge "quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti" (sentenza n. 303 del 2003). D'altra parte, fin dalla sentenza n. 302 del 1988, questa Corte ha espressamente riconosciuto che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (Considerato in diritto, § 3).

¹⁶¹Per la giurisprudenza che concerne più specificamente la decretazione d'urgenza v. E. Lamarque, *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 513 ss.; C. Padula, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 503 ss.

¹⁶²Come nota E. Lamarque, *Gli artt. 76 e 77 Cost.*, cit., p. 522.

¹⁶³Era il caso anche della fondamentale sent. n. 29 del 1995, quando la Corte affermò che le «le regioni, allorché agiscono nei giudizi in questione, non possono legittimamente far valere presunte violazioni concernenti norme costituzionali regolanti l'esercizio di un potere governativo, come le norme che abilitano il Governo ad adottare decreti-legge soltanto in presenza di situazioni di necessità e urgenza, le quali non comportano, di per sé, alcuna lesione diretta delle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alle medesime regioni» (Considerato in diritto, § 2); analogamente sentt. n. 244 del 1997, 296 del 2004. La Corte ritiene inammissibile il ricorso quando le ricorrenti non lamentano la violazione, ad opera della normativa statale impugnata, delle norme sul riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni ma si limitano a contestare la scelta legislativa (sent. n. 229 del 2013; nella n. 216 del 2008, Considerato in diritto, § 7, dove l'argomento *ad adiuvandum* della carenza dell'interesse ad agire è il mancato vantaggio economico per la Regione da una eventuale declaratoria di illegittimità) oppure quando non sussiste l'invocata ridondanza (cfr. da ultimo sent. n. 8 del 2013).

si combinano ammissibilità e infondatezza¹⁶⁴ e non mancano infine i casi in cui la Corte anticipa le considerazioni sul merito ignorando i profili processuali¹⁶⁵.

La prima volta in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità di un decreto-legge perché la violazione delle norme costituzionali in materia di fonti del diritto andava a ledere le competenze regionali è stato con la sent. n. 302 del 1988¹⁶⁶, in tema di reiterazione, poiché questa aveva determinato lo svuotamento sostanziale degli artt. 117 e 118 Cost. Per vedere un'altra pronuncia di ammissibilità e accoglimento, in cui la Corte ritenga soddisfatta la «doppia dimostrazione»¹⁶⁷, si è dovuto attendere la sent. n. 22 del 2012¹⁶⁸. La Corte condivide l'individuazione operata dalla ricorrente, secondo cui «attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina "a regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo»; per questo ritiene che la violazione delle regole costituzionali sulla decretazione d'urgenza risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, per poi entrare nel

164Come le sentt. nn. 6 e 196 del 2004, sent. n. 62 del 2005, 79 del 2011.

165Nella sent. n. 52 del 2010 la Corte non considera i profili di ammissibilità del ricorso focalizzandosi direttamente sulla non evidente assenza dei presupposti, v. commento di D. Chinni, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2010*, in *Giur. it.*, 2011, 2.; la Corte passa molto rapidamente sui profili di ammissibilità andando ad argomentare direttamente per l'infondatezza nella sent. n. 272 del 2005, e anche nella sent. n. 116 del 2006 sembra anticipare il giudizio di infondatezza rispetto al vaglio di ammissibilità («Infondata è anzitutto la censura relativa alla lesione dell'art. 77 della Costituzione sulla base della asserita palese carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, anche a volerla considerare ammissibile in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze regionali», Considerato in diritto, § 5).

166Commenti di A. Pace, *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata «concorrente» in materia paesaggistica e sul «messaggio» della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 1222 ss.; V. Angiolini, *La Corte e i decreti-legge: decisioni politiche e garanzie costituzionali*, in *Le Regioni*, 1988, p. 1121 ss.; G. Berti, *Decreti-legge a catena: un ammonimento della Corte costituzionale*, in *Corr. Giur.*, 1988, p. 507 ss.; S.M. Cicconetti, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1989, p. 469 ss.; G. Pitruzzella, *Sui limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza*, in *Foro It.*, 1988, I, p. 1412 ss.; A. Pizzorusso, *Un intervento della Corte costituzionale sulla reiterazione di decreti-legge*, in *Leg. Pen.*, 1988, p. 247 ss.; F. Sorrentino, *Reiterazione dei decreti-legge e competenze regionali in materia paesistica*, in *Riv. Amm.*, 1988, p. 1184 ss.

167D. Chinni, *La Corte*, cit., p. 4, rileva come «l'onere della doppia dimostrazione rende il sindacato sui presupposti della decretazione d'urgenza nel giudizio in via principale più complesso di quanto esso già non sia di per sé».

168La vicenda che ha portato alla sent. n. 22 del 2012 nasceva infatti da un decreto-legge c.d. milleproroghe nel cui testo era stato inserito, durante l'iter di conversione, una disposizione recante la disciplina generale dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile, con la previsione, in particolare, della c.d. tassa sulle disgrazie per i casi di futuri eventi calamitosi: questa disposizione veniva impugnata da un gruppo di Regioni che lamentavano, tra gli altri profili, la «ridondanza» sulle competenze costituzionalmente ripartite dell'intervento normativo realizzato in violazione dell'art. 77, comma 2, Cost.

merito e dichiarare incostituzionale la disposizione impugnata¹⁶⁹. Anche la sent. n. 220 del 2012 vede la combinazione di ammissibilità e accoglimento. Da ultimo va segnalata la sent. n. 199 del 2012¹⁷⁰ che ha chiuso un giudizio in via principale dichiarando l'incostituzionalità di una disposizione di un decreto-legge per violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost.

Si può affermare che la praticabilità effettiva da parte delle Regioni di questo canale di accesso al giudizio di legittimità permette ad esse di trovare maggiori occasioni di resistere all'intervento statale e offre alla Corte maggiori occasioni di arginare l'uso improprio da parte degli organi statali della decretazione d'urgenza¹⁷¹. Forse non è un caso che la Corte apra la strada ai ricorsi regionali proprio in una fase in cui i decreti-legge incidono sempre più spesso e in modo sempre più consistente, soprattutto a livello di organizzazione amministrativa e di politiche di bilancio, nelle sfere regionali¹⁷².

4.2. ... e rinsalda gli argini

Sull'uso del decreto-legge non è forse da attendersi lo stesso seguito della sentenza n. 360 del 1996¹⁷³, dopo la quale la reiterazione è sostanzialmente sparita¹⁷⁴: finora non è affatto sparito l'uso enorme della decretazione e nemmeno l'utilizzazione dello strumento

169Specificamente sui profili processuali di queste sentenza v. i commenti di E. Lamarque, *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2487 ss.; E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 298 ss.; M. Francaviglia, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, 2012, 2.

170Sulla quale S. Faga, *La Corte costituzionale si erge a 'custode' dell'esito referendario*, in *Studium iuris*, 2013, p. 275 ss.; M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore*, in *forumcostituzionale.it*; A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, *ivi*; R. Dickmann, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *federalismi.it*; G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *giurcost.it*.

171Ipotizza una maturata "sensibilità" della Corte di fronte ai ricorsi regionali prospettanti la violazione dell'art. 77 Cost. anche D. Chinni, *La Corte*, cit., p. 3.

172Sull'impatto della riforma del Titolo V sulle funzioni del decreto-legge v. A. Concaro, *Decreto-legge e nuovo Titolo V della Costituzione*, in Simoncini A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 137 ss. In generale si può notare che i giudizi di legittimità riguardanti la decretazione d'urgenza sono sempre più spesso attivati in via principale. Questo può essere dovuto in parte, come si diceva, al fatto che è in aumento l'uso del decreto-legge nei rapporti con le Regioni, perché fonte su cui viaggia la stragrande maggioranza della legislazione di politica economica e finanziaria, che comprende anche interventi di *spending review* a livello regionale e locale e di coordinamento della finanza pubblica; d'altra parte è una tendenza che rispecchia le statistiche generali, per cui ormai oltre il 60 per cento delle cause presso la Corte muovono da ricorsi in via principale (in tal senso va considerato che il ruolo della Corte come giudice dei diritti è recessivo anche grazie al dialogo da una parte coi giudici ordinari e di legittimità e dall'altra con le Corti europee).

173Come anticipato in dottrina, v. *inter alia* M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1162.

174Il Governo si è immediatamente adeguato alla sent. n. 360/1996; sono una conferma le riforme del regolamento della Camera dei Deputati della seconda metà degli anni Novanta

normativo ex art. 77 Cost. in carenza dei presupposti. È abbastanza chiara la ritrosia del sistema politico a rinunciare all'utilizzo del decreto-legge; valga l'esempio della riorganizzazione delle Province: il Governo ha inserito una disposizione che fa salvi gli atti posti in essere in base alle norme dichiarate incostituzionali – scioglimento degli organi delle amministrazioni provinciali, nomina dei commissari straordinari, atti e provvedimenti adottati da detti commissari straordinari – e consente il proseguimento della gestione commissariale delle province fino al 30 giugno 2014 all'interno del decreto-legge n. 93 del 2013, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province». È d'altra parte vero che, essendo la sussistenza dei presupposti questione politica, non si può pretendere che la sola giurisprudenza costituzionale sia un efficace deterrente per gli apprezzamenti disinvolti: «è la stessa politicità dei presupposti che reclama la politicità della sede del controllo»¹⁷⁵.

Senza dubbio però è in corso un'opera di «accerchiamento della Corte nei confronti dei decreti-legge»¹⁷⁶. Nella impraticabilità a breve termine di soluzioni fondate su riforme legislative o su riforme costituzionali, nell'attuale contingenza politica ed istituzionale è nella valorizzazione di nuovi parametri e nell'assunzione di una diversa prospettiva per la valutazione della legittimità costituzionale dei decreti-legge da parte della Corte che potrebbe passare un rafforzamento dell'incisività del controllo di legittimità costituzionale. Il fatto che la Corte integri i parametri costituzionali nel senso detto nei paragrafi precedenti, è senza dubbio indicativo della volontà di arrivare a sanzionare l'abuso della decretazione d'urgenza.

Al contempo, con l'abilitazione delle vie per il sindacato di costituzionalità e la minaccia della loro praticabilità, essa configura progressivamente una serie di contro-limiti al decreto-legge, che finiscono per confermarlo e rafforzarlo come strumento di legislazione. La Corte afferma infatti che l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza complessivamente inteso non è nella piena disponibilità né del Governo né delle Camere. Tuttavia, nel contenerlo entro determinanti limiti negativi dati dalla Costituzione, essa lo legittima e irrobustisce quale atto con cui il Governo sotto la propria responsabilità decide di provvedere ad una situazione che richiede un intervento immediato con forza di legge, poiché pretende che tutti i contenuti normativi dell'intervento complessivo siano coerenti con la giustificazione iniziale del provvedere. Anche l'attività di conversione non è libera

175M. Luciani, *Atti normativi*, cit., p. 1162.

176A. Ruggeri, *La Corte*, cit., p. 251.

nel fine, in quanto avvinta, secondo Costituzione, da un nesso funzionale rispetto alla situazione di fatto che ha generato tutto l'intervento: le Camere hanno sì il potere di controllare la coerenza dell'apprezzamento politico operato dal Governo nell'*an convertere*, ma col limite della non evidente mancanza dei presupposti; hanno poi il potere di legiferare emendando il decreto secondo la propria discrezionalità, ma col limite della coerenza con la normativa urgente.

CAPITOLO QUARTO

DAGLI EFFETTI ALLE CAUSE: VERIFICA DELL'IPOTESI

Nelle pagine precedenti si è dato conto della più recente fenomenologia della decretazione d'urgenza nell'ambito del funzionamento del sistema italiano di democrazia parlamentare, con particolare attenzione alla realtà più dirompente, che riguarda la decisione politica per eccellenza, quella sul governo della finanza pubblica e della politica economica. L'obiettivo che ora ci si pone è di offrire un'ipotesi di più ampia comprensione delle trasformazioni in atto. La regolarità che si è registrata verrà dunque letta lungo le tre direttrici su cui si muove: quella dei *contenuti*, quella degli *strumenti* e quella degli *attori*. Percorrendo questi canali si intende dare un'interpretazione della prassi, per comprendere la *ratio* della sua esistenza e ancor più della sua resistenza ai mutamenti politici ed istituzionali.

1. Esistenza e resistenza della regolarità

Si è ampiamente detto come alla “crisi della legge” faccia eco la “metamorfosi” del decreto-legge quale strumento principale di decisione politica; è peraltro di recente pubblicazione il *Rapporto 2013* dell'Osservatorio sulla legislazione presso la Camera¹, che conferma le tendenze che si sono registrate nei capitoli precedenti². L'analisi condotta in chiave diacronica della quantità e qualità della produzione normativa ha permesso di collegare l'acuirsi delle pratiche principali nella decretazione d'urgenza con l'aggravarsi della crisi. Da un certo punto di vista, nelle legislature che si sono succedute a partire

1 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, reperibile in www.camera.it, Sez. Osservatorio sulla legislazione - Rapporti sullo stato della Legislazione.

2 Tra gli elementi ricorrenti, il *Rapporto* annovera il “peso” quantitativo e qualitativo dei decreti, specie nei testi coordinati dopo la conversione; la frequente posizione della questione di fiducia per fissare il testo della legge di conversione, pur nel tentativo, durante la XVII legislatura, di limitare il ricorso al voto di fiducia; il manifestarsi di una sorta di «bicameralismo alternato», per cui il testo del decreto-legge, assegnato in prima lettura ad una Camera, viene inviato all'altra solo pochi giorni prima della scadenza, impedendo all'altro ramo di effettuare un esame approfondito; le difficoltà nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti (cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 17 ss.). Sotto quest'ultimo profilo il *Rapporto* segnala che, dopo Corte cost. n. 22 del 2012, la Giunta del Regolamento ha emesso il parere del 26 giugno 2013, in cui ha segnalato l'inammissibilità degli emendamenti recanti norme di copertura qualora intervengano su materie non strettamente attinenti a quelle oggetto del d.l., al fine di contenere l'utilizzo strumentale delle disposizioni di copertura finanziaria.

dall'inizio della crisi finanziaria internazionale e nell'ambito delle politiche europee di *austerità*, il decreto-legge si è confermato nella sua funzione congenita di “fonte della crisi”. La fase di difficoltà economico-finanziaria che ha messo a dura prova la capacità decisionale del titolare del potere politico nello “stato di eccezione”, parrebbe infatti aver fornito occasione al decreto-legge per ritrovare la propria giustificazione nella gestione dell'emergenza, oggettivando finalmente i presupposti del provvedere. Ciò dipende anche dal fatto che il decreto-legge, per la caratteristica sua propria di partecipare della forza delle legge senza dividerne il procedimento, sembra trovare una “rifunionalizzazione” dapprima nel rincorrere i mercati finanziari, poi nel rispondere con rapidità alle pressioni di fattori extra-giuridici di livello sovranazionale ed internazionale, e da ultimo nel dare riscontro all'irrigidirsi della risposta giuridica nelle regole europee.

Si è visto anche, però, che il decreto-legge è utilizzato non tanto per affrontare provvisoriamente emergenze, quanto per produrre riforme strutturali in nome dell'emergenza finanziaria; non soltanto dunque per decisioni di breve periodo, ma anche per operare scelte che investono periodi medio-lunghi. Da una parte, la scansione dei tempi dettata dal contesto sovranazionale diviene, sul versante dei contenuti, frammentazione della regolazione: le decisioni di entrata e di spesa, le politiche di rilancio dell'economia e gli interventi settoriali sono realizzati con una tecnica normativa che si è definita “per approssimazioni successive”³. D'altra parte, non mancano decreti-legge che, sul presupposto di dare concreto seguito agli impegni assunti a livello europeo o immediata risposta agli andamenti del mercato finanziario, intervengono con previsioni che sembrano rilevare quali annunci, attualmente urgenti, di previsioni ordinamentali e generali ad effetto differito, la cui attuazione è in larga parte rinviata a norme di rango secondario, spesso emanate con forte ritardo⁴.

Si è registrata poi l'alta incidenza dei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i principali decreti-legge in materia finanziaria⁵. È in particolare il contenzioso tra Stato e Regioni ad aver subito un'impennata, come confermato anche dal citato *Rapporto 2013*⁶: dal punto di vista qualitativo, mentre per il 2012 si era registrato lo sforzo della

3 Cfr. *infra* p. 63. Si pongono poi tutta una serie di problematiche connesse alla “volatilità”, instabilità e stratificazione delle norme, prima fra tutte l'incertezza del diritto, come messo in luce da V. Di Porto, *Il campo e il metodo dell'indagine*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 46.

4 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 27, che riporta anche i risultati del monitoraggio compiuto dall'Ufficio per l'attuazione del programma di governo della Presidenza del Consiglio, aggiornato al 30 novembre 2013, secondo cui gli atti legislativi della XVII legislatura hanno previsto l'adozione di 311 provvedimenti attuativi, di cui solo 39 a quella data erano stati emanati.

5 Di cui si è detto in particolare nel terzo capitolo.

6 Mentre secondo i dati raccolti dall'Osservatorio della Camera per il 2011, il livello del contenzioso Stato-

giurisprudenza costituzionale di contenere le spinte centralistiche, le decisioni del 2013 si sono orientate in genere a vantaggio delle istanze statali. Viene infatti ammessa la comprimibilità delle prerogative regionali per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi economico-finanziaria e dai vincoli europei⁷, con l'effetto di "difesa" di alcune norme-chiave, contenute nelle leggi di conversione dei principali decreti-legge di governo della finanza pubblica e dell'economia adottati dall'aprirsi della crisi⁸. In questo senso si conferma l'utilizzo del coordinamento della finanza pubblica come una vera e propria «clausola di supremazia»⁹, a tutela dell'unità economica della Repubblica¹⁰.

Il successo della decretazione d'urgenza non è però una novità, poiché da tempo essa si impone come soluzione alla difficoltà di percorrere il procedimento legislativo ordinario. Le cause sono in genere attribuite al mancato funzionamento dell'asse maggioranza parlamentare-Governo, e la diversa dislocazione del centro della produzione

Regioni era tornato su valori più bassi rispetto a quelli del 2010 (e maggiormente coerenti con quelli degli anni precedenti), nel 2012 le statistiche sembrano suggerire un'inversione di tendenza piuttosto netta, portando il "peso specifico" dei giudizi di legittimità in via d'azione dal 26,6% al 47,4 %: cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 391.

7 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 389.

8 Ad esempio le sentt. nn. 148, 173 e 215 del 2012 salvano varie disposizioni del d.l. n. 78/2010; la sent. n. 200/2012 sulle liberalizzazioni, e la sent. n. 201/2012 sulla contrattazione collettiva, salvo norme del d.l. 138/2011; la sent. n. 223/2012 legittima il principio del ricorso a strumenti eccezionali in periodo di crisi; la n. 299/2012 sulla concorrenza si esprime a favore del d.l. n. 201/2011. La Corte ha fatto salvi anche molti degli effetti ordinamentali dei decreti di *spending review*: per esempio, con la sent. n. 237/2013, ha preservato la delega al riordino degli uffici giudiziari inserita nella legge n. 148/2011 di conversione del decreto-legge n. 138/2011, che realizzava la manovra correttiva dell'estate 2011; ancora, con la sent. n. 22/2014, sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni sotto una determinata soglia demografica (5.000 abitanti, 3.000 se in comunità montane), la Corte ha riconosciuto che la configurazione di un sistema quanto più virtuoso di associazionismo obbligatorio dei Comuni per la gestione di funzioni, così come l'istituzione e la disciplina delle «Unioni di comuni», mirano ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione «amministrativa», sia su quello dell'organizzazione «politica», e che pertanto, anche se vanno a toccare ambiti materiali affidati alla potestà legislativa regionale residuale, esse trovano il titolo di legittimazione nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.

9 La tesi, si ricorda, è proposta da A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, p. 562.

10 Gli ultimi rapporti sullo stato della legislazione evidenziano anche come la materia del coordinamento abbia assunto «una straordinaria importanza pratica nel contesto di crisi economica [...] caratterizzato dal ricorso frequente a una legislazione emergenziale per cercare di ottenere il rispetto degli obiettivi di bilancio (Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 413). Del contenzioso in materia, chi scrive ha collaborato alla redazione di un Quaderno intitolato *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, consistente nell'aggiornamento (fino al deposito del 19 ottobre 2012), dell'analogo quaderno di giurisprudenza costituzionale in materia di finanza pubblica consultabile sul sito della Corte costituzionale. Il monitoraggio giurisprudenziale è stato svolto con riferimento alle grandi voci costituzionali concernenti il principio della copertura finanziaria (art. 81 Cost.), il sistema tributario (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e il principio di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.). L'occasione è stata data dall'ammissione nel maggio 2012 ad uno *stage* presso la Corte costituzionale, con l'obiettivo dell'approfondimento delle tematiche proprie del diritto costituzionale e della giustizia costituzionale e con lo svolgimento di esperienze presso vari servizi della Corte costituzionale.

normativa è fatta corrispondere agli spostamenti di baricentro della forma di governo¹¹.

L'analisi sulle ultime tre legislature, tuttavia, ha dato prova di un *trend* crescente nell'adozione da parte dei governi di decreti-legge particolarmente pesanti, pur nel variare del rapporto tra gli organi del circuito politico-rappresentativo: quando, nella XV legislatura, il sistema partitico sembrava atteggiarsi in senso bipolare; quando, durante il IV governo Berlusconi, l'assetto dei poteri virava in senso marcatamente maggioritario; ancor più durante il governo Monti, definito tecnico o “del Presidente”, certamente di emergenza, sostenuto da quasi tutte le forze politiche per condurre le istituzioni fino alla legislatura successiva; da ultimo con il “governo di grande coalizione” guidato da Enrico Letta.

Sulle procedure legislative influiscono certamente le peculiarità del sistema partitico italiano, la frammentazione della composizione delle Assemblee e la natura in genere variegata delle maggioranze che si creano, soggette ad una certa instabilità dopo l'esito elettorale¹². Il fatto, però, che si siano rinvenute alcune invarianti, che sembra possano avere prospettive di stabilità travalicando i contingenti equilibri del quadro politico-istituzionale, stimola a rivolgere la riflessione su altri scenari.

L'interrogativo da cui si muove riguarda la tenuta della configurazione tradizionale dei poteri normativi del Governo in relazione alla trasformazione del suo ruolo. Rispetto alla riflessione tradizionale, si ritiene non sia più necessario chiedersi se il Governo vada configurato come potere esecutivo del Parlamento¹³: la soluzione era già proposta da Cheli,

11 Si veda ad esempio V. Coccozza, S. Staiano, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001. Analizzando in questa ottica il caso italiano, in genere si sottolinea lo strapotere dell'esecutivo, con il predominio in particolare del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze; altri invece suggeriscono di spostare l'attenzione sul ruolo di fatto «redigente» delle principali Commissioni (in ragione della prassi di porre la questione di fiducia quasi sempre sul testo elaborato dalla Commissione competente in sede referente) e sul recupero da parte delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio del ruolo di “commissioni filtro” (Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 18, dove si porta l'esempio del d.l. n. 69/2013, c.d. decreto “del fare”, per il quale si è tentato un rafforzamento del ruolo delle Commissioni competenti in sede consultiva). Sottolinea in particolare il ruolo delle Commissioni Affari Costituzionali e Bilancio, che sono il perno delle leggi di conversione, seguite da Giustizia, Lavoro e Politiche UE, S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica: dati obiettivi e interpretazioni corrette, ovvero la vittoria schiacciante dell'assemblearismo*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2014, n. 1, p. 111.

12 In Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 28, confrontando il concreto svolgersi delle procedure di conversione dei decreti-legge e di quelle su proposte di legge, si sottolinea che «quando Governo e Parlamento hanno dimostrato coesione, provvedimenti politicamente problematici sono stati approvati con la massima rapidità».

13 È alla base del costituzionalismo la distinzione tra funzione legislativa come attività normativa di produzione, e funzione esecutiva, come attività normativa consistente nel dettare le norme esecutive necessarie. Sul superamento di questa netta dicotomia si rinvia allo studio di M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. Dir. Cost.*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 50 ss, spec. p. 63, nel quale l'Autrice muove dalla presa d'atto dei diversi approdi degli studi concernenti l'attività normativa del governo, in cui «rimane salda la tradizionale configurazione del potere “esecutivo-esecutore” della legge», e quelli degli studi costituzionalistici e politologici sul superamento del governo come potere

quando teorizzava per il Governo la contitolarità con il Parlamento della definizione della funzione di indirizzo politico¹⁴. Si condivide certamente l'idea che la crescita dei poteri normativi del Governo non possa essere spiegata «in modo convincente ricorrendo all'idea dell'abuso e della deroga all'ordine naturale delle competenze da parte di un «esecutivo» che non si rassegna al solo «eseguire»¹⁵. L'attività normativa del Governo va quindi inquadrata nell'ambito dell'attività politica o di indirizzo politico.

Questo approccio però non riesce a spiegare adeguatamente la fenomenologia della decretazione d'urgenza, se la riflessione sullo spostamento del baricentro della titolarità dell'indirizzo politico rimane circoscritta al tradizionale circuito Governo-Parlamento: se si ragiona esclusivamente in termini di continuità politica tra Governo e maggioranza parlamentare, sulla base del rapporto fiduciario che li lega, non si comprende il ricorso all'abuso della decretazione non solo in momenti di consociativismo, o quando i governi sono sostenuti da maggioranze deboli e poco coese, ma anche in momenti in cui la forma di governo parlamentare si assesta in senso maggioritario¹⁶.

L'interrogativo diventa necessariamente un altro, perché l'indirizzo politico viene determinato, ormai, nelle sue linee fondamentali, in ambito europeo. È in funzione di questa realtà che si determina l'abuso del decreto-legge, e a partire da questo si intende ricostruire il diverso ruolo assunto dalla decretazione d'urgenza come strumento di realizzazione dell'indirizzo politico.

“esecutivo” nella forma di governo, per proporre uno studio del potere normativo del Governo in stretta correlazione con (in quanto funzionale a) la sua sempre più forte partecipazione alla funzione di governo.

14 Sulla genesi del concetto di indirizzo politico si veda E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, spec. p. 43 ss.

15 M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 85, che continua: «guardato storicamente, il ruolo del governo nei rapporti con le altre istituzioni dello Stato disegna una evoluzione secondo la quale se nello Stato liberale si è operato il tentativo di contenere gli organi del potere esecutivo in una posizione strettamente subordinata al legislatore, e se nel corso del tempo si è assistito all'assunzione da parte dei medesimi organi di compiti di direzione politica da accostare alle tradizionali funzioni amministrative, oggi i compiti di direzione politica sembrano guadagnare sempre più spazio, fino quasi ad occupare interamente l'attività di governo»:

16 Se sussiste un rapporto di sufficiente omogeneità tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare, è stato sostenuto, l'attuale disciplina costituzionale e regolamentare sul procedimento legislativo «non sembrerebbe così carente» sotto il profilo delle garanzie fornite al governo in Parlamento (G. Rivosecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 20). Infatti, se si ritiene che la legge è strumento di azione affidato al governo, che a sua volta è «comitato direttivo della maggioranza parlamentare» (E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., p. 146 ss.), «si potrebbe addirittura concludere che il governo controllando il parlamento potrebbe attuare il suo indirizzo politico indifferentemente tramite leggi parlamentari o per mezzo di atti con forza di legge»: così M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 87. Sottolinea la contraddittorietà del quadro che vede la crescita dei poteri normativi dell'esecutivo in combinazione anche con assetti maggioritari della forma di governo, G. Pitruzzella, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 66 ss.

2. Riflessioni sulla ratio della regolarità

L'ipotesi dunque è che le trasformazioni negli equilibri della produzione normativa non siano riconducibili monocausalmente ad un assetto istituzionale che, in collegamento alla instabilità e debolezza del sistema politico, ha determinato un malfunzionamento del sistema di formazione dell'indirizzo politico. I processi decisionali cambiano perché messi sotto *stress* da altri fattori, e ciò è emerso con evidenza in occasione della crisi economico-finanziaria.

2.1. Ripensare la funzione di indirizzo politico ...

Il momento in cui viene definito l'indirizzo politico corrisponde alla sede nella quale si selezionano i fini dell'attività pubblica, se ne determinano i contenuti, e si predispongono gli strumenti necessari alla loro realizzazione¹⁷. Chi stabilisce oggi quali sono i fini che debbono essere perseguiti dall'azione statale e come quei fini vadano realizzati? Quali attori trovano posto tra “coloro che decidono”, concorrendo ad indirizzare la scelta politica e partecipando così della funzione di governo?

Il tema riguarda, dunque, il mutamento della funzione di indirizzo politico in relazione ad una diversa composizione del ventaglio dei soggetti che vi partecipano. Coloro che svolgono l'attività politica di libera determinazione degli indirizzi fondamentali non sembrano più appartenere al *continuum* che lega cittadini, partiti, Parlamento e Governo. Ciò non tanto per l'apporto funzionale di altri soggetti interni all'ordinamento, come il Capo dello Stato, particolarmente nelle sorti di governi tecnici, o la Corte costituzionale, nel concreto esercizio delle proprie funzioni di giudice degli atti normativi: considerazioni, queste, che riecheggiano il tradizionale tema degli elementi che incidono sulla struttura oppure sul funzionamento della forma di governo¹⁸. La rinnovata

¹⁷ La tripartizione dell'indirizzo politico in una fase teleologica (consistente nella determinazione dei fini dell'azione statale), in una strumentale (nella quale vengono predisposti l'organizzazione e i mezzi necessari per tradurre in risultati giuridici la volontà programmata), e in una effettuale (che si svolge attraverso una serie di atti nei quali i fini politici trovano attuazione) è di T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 134 ss.

¹⁸ Com'è noto, il dibattito dottrinale italiano sul concetto di forma di governo ruota attorno al confrontarsi di due opzioni dogmatiche: quella che include nella struttura anche soggetti altri rispetto all'asse Governo-Parlamento (il riferimento è, in particolare, alla voce enciclopedica di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 634 ss.) e quella che invece circoscrive gli elementi strutturali al circuito politico-rappresentativo, spostando l'azione degli organi esterni sul livello del funzionamento della forma di governo (M. Luciani, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, p. 538 ss.). Se l'indiscusso apporto innovativo di Elia è stata la relativizzazione dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo a favore del rilievo delle convenzioni partitiche e del formato del sistema partitico, particolarmente quando si tratti di modelli a fattispecie aperta quale quello parlamentare, è proprio su questo approccio che vertono le obiezioni di Massimo Luciani, il quale, riconducendo allo studio della forma il *proprium* del diritto costituzionale, profila il rischio che, portando alle estreme conseguenze la concezione di Elia, si dovrebbe dare rilievo ad

distribuzione della funzione di indirizzo è dovuta piuttosto al ruolo determinante delle istituzioni sovranazionali e globali nell'incidere sulle scelte politiche nazionali.

La definizione delle linee fondamentali dell'azione politica avviene infatti nel contesto europeo e “a cascata” ad esse viene data attuazione con strumenti normativi interni. I soggetti coinvolti sono anzitutto i vertici di governo: questi, nel porre l'indirizzo politico nazionale, concorrono con gli altri capi di Stato e di governo a determinare le scelte di direzione politica comune a livello europeo. Gli organi di governo sono poi impegnati anche sull'altro fronte della integrazione di quegli indirizzi politici negli ordinamenti nazionali; il ruolo chiave del Governo si traduce così in una rifunzionalizzazione dei suoi strumenti di azione.

La necessità di responsabilizzare gli esecutivi si era affermata già in relazione alla gestione dei conti pubblici rispetto ai parametri di Maastricht e al Patto di stabilità. Con l'irrobustirsi degli strumenti della *governance* economica si è configurato un sistema di vincoli molto significativi per il legislatore, sia quanto ai tempi che quanto ai modi della traduzione in politiche interne.

Per cogliere il percorso evolutivo dei processi decisionali e la *ratio* del loro cambiamento, è utile fare riferimento all'*excursus* svolto dal già citato *Rapporto 2013* rispetto alle tendenze fissate nelle Note di sintesi degli anni precedenti¹⁹. Nella prima edizione del 1998 si collegava lo sviluppo di «forme di legislazione complessa», caratterizzate dalla coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse, e incidenti in una pluralità di materie e settori (principale esempio di questa forma legislazione sono le procedure annuali e cicliche, quali il bilancio), agli effetti delle grandi trasformazioni dell'economia e dei rapporti tra pubblico e privato, e delle finalità di politica generale connesse alla finanza pubblica nell'ambito dell'Unione europea. A partire dal *Rapporto 2006*, l'attenzione dell'Osservatorio della legislazione si sposta in modo più netto «sull'influsso dell'Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali»²⁰, e viene analizzato lo svolgimento delle principali politiche europee attraverso il combinarsi di atti normativi dei vari livelli territoriali: è interessante notare come l'indagine sulle politiche europee per le quali le tendenze si sono manifestate con maggiore evidenza restringa progressivamente il proprio oggetto, e finisca con il focalizzarsi sulla *governance* economica europea²¹.

una pluralità di fattori che in realtà si collocano fuori dalla struttura della forma di governo ed appartengono piuttosto al suo funzionamento.

19 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 3 ss.

20 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 6.

21 Nel 2006 si partiva da comunicazioni elettroniche, OGM, energia e finanza pubblica; nel 2010 si passa a

Questo è significativo del nesso stringente tra le strategie di intervento delle politiche pubbliche dell'Ue e la configurazione delle maggiori politiche nazionali. Il collegamento nei contenuti incide sul riposizionamento delle istituzioni e dei rispettivi strumenti normativi: le decisioni nazionali si iscrivono ormai in una rinnovata e più pregnante configurazione dei vincoli europei – fatta di meccanismi di coordinamento e sorveglianza - che richiedono allo Stato, tramite i suoi vertici di governo, un contributo decisionale ascendente nella definizione delle linee generali della politica economica, e discendente nell'integrazione degli impegni assunti in provvedimenti interni con forza di legge. Si ritiene che questo rappresenti un cambio di passo nell'integrazione europea, nella quale il Governo non risponde solo alla propria maggioranza parlamentare, ma è responsabile anche verso le istituzioni dell'Ue dell'effettività di decisioni che si innestano in politiche coordinate in quanto condivise a livello europeo.

Con l'affinamento delle regole del semestre europeo, come si è visto, l'assunzione di responsabilità da parte dell'esecutivo si fa sempre più evidente, e si gioca tra il momento intergovernativo di elaborazione delle linee guida di politica economica in Consiglio europeo, e quello della programmazione indirizzata a quei fini nel Documento di programmazione economica e finanziaria (DEF) cui fanno seguito le raccomandazioni di Commissione e Consiglio Ecofin. Le raccomandazioni delle istituzioni europee danno ritmo e direzione agli interventi, esigendo rapide ed efficaci risposte agli obiettivi posti nel coordinamento delle politiche di bilancio ed economiche.

Fin dall'approvazione del DEF, che è un atto di indirizzo presentato dall'esecutivo e esaminato prima dalla Commissione bilancio poi votato dall'Assemblea con risoluzione, Governo e Parlamento si impegnano reciprocamente a mantenere determinati obiettivi di governo dei conti pubblici. Negli ultimi anni²², però, l'esecutivo si è proposto di dare esso stesso tempestiva attuazione a quel programma, avviando così «in modo organico e sistematico, la realizzazione della manovra finanziaria relativamente all'intero periodo considerato in sede di programmazione finanziaria»²³, e facendosi carico, con il proprio apparato, della tempestiva realizzazione delle linee di politica economica attraverso strumenti vincolanti. In questo quadro, l'esigenza di avere a disposizione una fonte in grado

coordinamento delle politiche economiche, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia e governo delle aree urbane; nel 2011 la *Nota* si concentra sui settori dell'immigrazione e della *governance* economica come cartina di tornasole dei processi di integrazione economica e sociale.

22 A partire dal 2008 con il d.l. n.112, come si è visto nel primo capitolo.

23 Così il Dossier di documentazione del Servizio studi della Camera dei deputati del 3 ottobre 2008 (in www.camera.it), relativamente al collegamento creato con il DPEF dallo stesso comma 1, art. 1, del decreto-legge.

di produrre immediatamente effetti normativi porta a scegliere il decreto-legge in alternativa alla legge ordinaria perché esso meglio risponde a ragioni politiche di urgenza confermandosi come strumento con cui l'esecutivo dà seguito agli impegni di politica economica e finanziaria assunti.

Si ritiene dunque che la concezione dell'indirizzo politico debba essere ripensata, o meglio, riposizionata: non si presenta più come momento decisionale distribuito tra Parlamento e Governo, ma come concorso decisionale dei vertici di governo nazionali, insieme con le istituzioni europee. A cui si aggiungono le c.d. "istituzioni globali"²⁴. Non si possono non considerare le peculiarità dei fattori di pressione rappresentati dai fenomeni di globalizzazione²⁵. Nel passaggio dalla sovranità statale alla sovranità dei mercati²⁶, il mercato non incide solamente sulle economie degli Stati, ma esercita altresì una «pressione osmotica»²⁷ sulla sfera pubblica, che viene incisa da scelte, regole di diritto e regolazioni prodotte non in seno ai canali di produzione statali, ma da altri soggetti: tra gli attori vi sono istituzioni esterne al circuito della legittimazione democratica, organi burocratici sovranazionali, autorità indipendenti dalle scelte pubbliche, strutture transgovernative nelle quali si discutono le riforme economiche in campo internazionale, istituzioni private, gli operatori economici stessi. Tanto che, da una parte, le regole di mercato divengono «strumento di valutazione e di interpretazione delle regolazioni vigenti»²⁸, dall'altra, «le politiche economiche degli Stati sono determinate dai flussi della finanza globale, orientata attraverso il potere delle agenzie di *rating*, che possono stabilire il valore economico delle scelte nazionali»²⁹. Si sono introdotte così dinamiche totalmente avulse dalle tradizionali istanze cui lo Stato è chiamato a dare risposta che conducono a ragionare di una «sovranità senza Stato»³⁰.

24 WTO (World Trade Organization), WHO (World Health Organization), FMI (Fondo monetario internazionale), OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), Banca mondiale, G8, G20, etc.

25 Sulla trasformazione del mercato globale e le sue conseguenze sui concetti fondamentali del diritto costituzionale, si veda A. Morrone, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, 2012, 4, p. 829 ss. Per una lettura della globalizzazione come «tappa ulteriore della storia costituzionale», che ha al centro il mercato come fonte di «diritto naturale» nel senso della datità di leggi esterne al circuito della decisione delle istituzioni politiche, si veda R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., p. 46 ss. Su questi temi v. anche S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013.

26 A. Morrone, *Teologia economica*, cit., p. 839.

27 R. Bin, *Contro la governance*, cit., p. 6.

28 R. Bin, *Contro la governance*, cit., p. 6.

29 A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1.

30 Purtroppo i limiti del presente lavoro non permettono di aprire una riflessione, che non risulti superficiale ed incompleta, sul problema della legittimità di uno Stato che non abbia un fondamento politico originario. Questa riflessione sarebbe la necessaria base di partenza per orientarsi nel problema del governo dei "tecnici" e ancor più dei "privati", che allontanano i paradigmi giuridici da quelli tradizionali

La negoziazione delle decisioni tra soggetti pubblici e privati, in parte economici in parte politici, tipica della *governance*, si intreccia così con la funzione di indirizzo politico. I vincoli derivanti dalla cosiddetta nuova *governance*³¹ in ambito economico³² hanno indotto la dottrina a riflettere sulla natura assai controversa di questo concetto «senza storia dal punto di vista del diritto costituzionale»³³, e sulle sue implicazioni sulla partecipazione e quindi sulla legittimazione democratica delle decisioni³⁴. Le riflessioni si fanno ancor più preoccupate in considerazione dell'effetto che questo insieme di regole ha avuto sulla diversa distribuzione del potere politico, nella duplice tensione ascendente verso le istituzioni europee, e polarizzata internamente verso gli esecutivi³⁵.

È vero che gli strumenti della *governance* europea sono qualificabili, sulla base di una distinzione elaborata dalla dottrina internazionalistica, come atti di *soft law*³⁶. Emblematico in tal senso il semestre europeo³⁷, che ne costituisce uno dei pilastri, in

dello Stato. Per questi profili è di sorprendente attualità la riflessione sorta nell'ambiente schmittiano del dopoguerra svolta in particolare da E. Forsthooff nel suo *Lo stato della società industriale* nel 1971 (ora nell'edizione curata nel 2011 da A. Mangia per Giuffrè).

- 31 Il tema della *governance* ha preso piede nel contesto europeo a partire dal *Libro bianco sulla governance europea* del 2001, Comunicazione della Commissione, 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, [COM(2001) 428 def. - GUCE C 287 del 12.10.2001].
- 32 La quale, come si è detto già nel primo capitolo, comprende varie decisioni e meccanismi che nel corso della crisi sono stati adottati dai vari Consigli europei, di cui i principali sono il Six Pack, il Mes, il Fiscal compact e il Two Pack. Sul rafforzamento della *governance* economica dell'Unione europea v. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, n. 2, p. 337; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, n. 1, p. 9-49; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, G. Napolitano (a cura di), 2012, Il Mulino, Bologna, p. 383-424.
- 33 A. Morrone, *Teologia economica* cit., p. 831: l'Autore ripercorre le origini dell'espressione, che nasce in economia, passa alla scienza politica e alla scienza giuridica, dove attecchisce prima nel diritto privato e si innesta poi nel diritto pubblico nazionale, internazionale ed europeo.
- 34 Sottopone a forte critica la nozione di *governance* R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena e F. Cortese (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, Cedam, 2011, p. 3 ss.: l'Autore ritiene che l'uso di questo termine sia «una vera e propria sostituzione nei modelli di governo politico della società», nella quale il mercato si sostituisce alla democrazia, e la partecipazione sembra essere «strumento per acquisire consenso, non [...] fine a cui tendere nel tentativo di democratizzare le decisioni». Esprime preoccupazioni su democrazia e partecipazione in tempi di crisi economica e *governance* anche L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, 2012, p. 190 ss.; in senso critico si veda anche A. Arienzi, *La governance*, Roma, Ediesse, 2013. Auspica il superamento delle «forme ambigue della *governance*» verso un modello di *government* europeo A. Morrone, *Crisi economica e diritti*, cit., § 2; in questa direzione già G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 46.
- 35 La predominanza dell'esecutivo è un dato tendenzialmente comune con altri Paesi europei. Ne offre una comparazione il Rapporto 2013 in relazione a Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: lì tuttavia si manifesta più che altro nell'iniziativa legislativa, non nell'adozione di decreti; a livello quantitativo non si registra all'estero un aumento della legislazione, mentre qualitativamente si lavora su grandi leggi di indirizzo: v. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 577 ss.
- 36 D'altra parte la *governance* nasce in seno al diritto societario come insieme di regole «a basso tenore di obbligatorietà» (R. Bin, *Contro la governance*, cit., p. 5).
- 37 Già nel Consiglio europeo del 7 settembre 2010 si era convenuto di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio attraverso una modifica del «Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita». Con detta modifica, che accoglie una proposta della Commissione, è stato introdotto il «semestre europeo». Quest'ultimo, poi, ha trovato un suo più sicuro fondamento legislativo

quanto prodromico al funzionamento dei nuovi meccanismi di sorveglianza e coordinamento: nel ciclo di procedure definite temporalmente e scandite da atti giuridicamente non vincolanti, il Consiglio europeo fissa obiettivi comuni, che ciascun Capo di Stato e di governo si impegna a perseguire annunciando una serie di azioni concrete da portare a termine nei dodici mesi successivi; i corrispondenti impegni devono essere integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità, e la relativa trasposizione in politiche interne sarà inserita nei piani di sorveglianza periodica della Commissione alle cui relazioni consegue il controllo politico del Consiglio europeo. Escludendo che le raccomandazioni delle istituzioni europee o gli esiti delle riunioni del Consiglio europeo abbiano carattere vincolante³⁸, è però altrettanto vero che i vincoli che si creano sono molto forti.

La selezione dei fini politici avviene a livello di Consiglio europeo, mentre è l'elaborazione di atti normativi interni che determina la selezione dei mezzi. Il problema fondamentale è allora la formazione della domanda nazionale che viene portata a Bruxelles e i canali attraverso i quali le decisioni trovano poi applicazione a livello interno. Si fatica infatti ad individuare un momento di decisione politica unitaria, proprio perché il concetto di *governance* rappresenta il modo in cui «molteplici centri decisionali concorrono ad un unico processo di decisione pubblica»³⁹. Come si è riscontrato in particolare nel primo capitolo per i provvedimenti di rilancio dell'economia, le decisioni prendono forma, ma soprattutto contenuto, nel “rimbalzo” tra i vari momenti del coordinamento europeo. Osservando la dinamica dalla prospettiva nazionale, si delinea un meccanismo per cui la decisione governativa “sale” come proposta politica ai *partners* europei e “scende” come vincolo a tradurre in ordine giuridico i fini politici selezionati. In questo movimento verticale, dunque, le scelte politiche partono come indirizzi privi di precettività e ritornano dotati di valore normativo.

2.2. ... per fondarvi una costruzione teorica sulla decretazione d'urgenza

Il decreto-legge assume così un carattere ben diverso da quello che ne ha determinato gli abusi nelle fasi precedenti della storia repubblicana. Non può essere descritto secondo il modello costituzionale di fonte eccezionale cui, come si è visto, è rimasto fedele soltanto nelle prime legislature della storia repubblicana. Non è più descritto

nel regolamento 1175/2011.

38 Per la raccomandazione è lo stesso art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Ue ad escluderlo.

39 R. Bin, *Contro la governance*, cit., p. 6 ss, il quale si esprime in modo fortemente critico, oltre che preoccupato, sulla possibilità della *governance* di rispondere alle esigenze di indirizzo politico.

in modo esaustivo come modalità di legislazione ordinaria, come avvenuto negli anni Novanta con l'esplosione del numero di decreti non convertiti e la loro sistematica reiterazione, e negli anni successivi con la stabilizzazione quantitativa del ricorso ai decreti-legge. La decretazione d'urgenza assume, nel contesto nazionale integrato in quello europeo, la *inedita* funzione di concretizzare le finalità e gli obiettivi che in larga misura vengono codeterminati dal Governo insieme con gli altri attori delle sedi sovranazionali, e della cui realizzazione il Governo stesso si fa garante.

Sia in caso di maggioranze parlamentari variegata, difficilmente coniugabili, sia in caso di maggioranze molto ampie, difficilmente «domabili», la problematicità maggiore sembra data in ogni caso dalla negoziazione connaturata alla dialettica parlamentare. Tant'è che per superare il “momento parlamentare” e assicurarsi la conversione in legge di un decreto, il Governo arriva ad inserire nel testo di una legge di conversione, attraverso un maxi-emendamento accompagnato da questione di fiducia, anche disposizioni che non trovano l'appoggio della maggioranza⁴⁰. È riconducibile (anche) a questa prassi il tasso di incremento dei testi dei decreti-legge coordinati dopo la conversione in legge, e la conseguente disomogeneità dei contenuti finali⁴¹.

La disomogeneità del provvedimento, peraltro, è arma a doppia azione: da una parte gioca sulla tradizionale difficoltà dei Presidenti di assemblea di esercitare il controllo di ammissibilità, in particolare per i decreti intrinsecamente disomogenei come i d.l. “milleproroghe”, e per i decreti intersettoriali recanti misure finanziarie⁴²; dall'altra gioca sull'inserimento di disposizioni che assecondano gruppi di pressione e interessi microsettoriali, come vera e propria contropartita dell'approvazione⁴³. Questa fuga dal procedimento legislativo può in parte attribuirsi alle sue lentezze e farraginosità, che sono fisiologiche perché connaturate alla garanzia dei principi dello stato democratico, ma

40 Riporta il caso in cui il Governo stesso ha poi provveduto ad abrogare le disposizioni appena introdotte in sede di conversione, attraverso successivo decreto-legge, V. Di Porto, *Il campo e il metodo*, cit., p. 43.

41 Rappresenta l'eterogeneità dei contenuti dei decreti-legge come «riflesso» alla disomogeneità delle coalizioni N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'Elia, G. Tiberi, M. P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, 2012, Milano, Giuffrè, p. 455 ss.

42 Si pensi al d.l. n. 126 del 2013, c.d. salva Roma, che in sede di conversione ha subito una dilatazione talmente ampia dei contenuti originari con riguardo a numerosi settori, da determinare il Capo dello Stato ad intervenire prima in via informale, inducendo il Presidente del Consiglio a rinunciare alla conversione nonostante avesse già ottenuto la fiducia alla Camera, poi formalizzando nella lettera ai Presidenti di Camera e Senato del 27 dicembre 2013 le preoccupazioni inerenti il controllo di ammissibilità degli emendamenti.

43 Secondo N. Lupo, *L'omogeneità*, cit., p. 456, «[è] soltanto grazie alla compresenza di una molteplicità di disposizioni normative all'interno del medesimo decreto-legge che lo stesso ha una forza sufficiente a spingerlo nel suo cammino»; pertanto, l'avanzamento del decreto-legge in Parlamento è in un certo senso “garantito” dalla varietà delle disposizioni “utili” per le varie forze politiche.

divengono patologiche quando esasperate dalle inadeguatezze procedurali. Tuttavia si possono dare anche risposte parzialmente diverse, tant'è che probabilmente conviene parlare di una vera e propria *fuga dal Parlamento*.

Il processo decisionale governativo può dirsi strutturalmente più funzionale alla guida politica dello Stato contemporaneo. Da una parte perché «i canali informativi» del governo risultano più efficienti di quelli a disposizione del parlamento⁴⁴: alcuni autori si sono interrogati sul rilievo dei momenti informali, che diventano trattative occulte⁴⁵ - specialmente in occasione di governi di coalizione, composti non solo da membri del partito di maggioranza - ed hanno verificato che, oltre alla negoziazione tra singoli ministeri⁴⁶, a queste trattative prendono parte più che altro i Presidenti di Commissione, i funzionari ministeriali e i parlamentari di maggioranza e talvolta di opposizione; non senza la pressione delle *lobbies*⁴⁷. Dall'altra perché il Governo è il soggetto deputato a garantire la concretizzazione degli indirizzi politici che ha concorso a determinare in ambito europeo. In questo senso, sembra vi sia l'interesse a far sì che l'equilibrio raggiunto in sede sovranazionale non debba rischiare di essere turbato sotto la pressione delle variegate istanze rappresentate dalle assemblee elettive nazionali⁴⁸, soprattutto se il sistema politico è tanto frammentato da non poter garantire una democrazia rappresentativa «decidente»⁴⁹.

Assumendo questa maggiore idoneità della decisione governativa, essa si manifesterà con più forza in misura direttamente proporzionale all'aumento dei fattori di pressione sui poteri pubblici. Lo si riscontra particolarmente ora che tra gli attori ci sono le istituzioni europee, e il limite esterno della funzione di governo è data da organismi che rappresentano interessi economici: da una parte diminuiscono le disponibilità economiche, ma aumentano i momenti di *stress* provenienti dai mercati e dalla società; dall'altra la

44 M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 87.

45 V. M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 93 ss; S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 111.

46 Le norme contenute nei decreti-legge si devono in gran parte alle «esigenze periodiche di cui si fanno portatori i diversi ministeri» (N. Lupo, *L'omogeneità*, cit., p. 456), dove la voce «contraria» è quasi sempre il Ministro dell'economia e delle finanze (così V. Di Porto, *Il campo e il metodo dell'indagine*, cit., p. 44).

47 S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 111.

48 Di *legislative bargaining*, come momento che il Governo tende ad evitare, parla anche M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 88. Parla di una «mediazione parlamentare rischiosa per le prestazioni decisionali richieste dalle istituzioni di *governance* economica internazionale», G. Filippetta, *L'emendabilità*, cit., p. 39, il quale fa un interessante passo ulteriore, operando un collegamento, in senso però fortemente critico, tra l'inemendabilità del decreto-legge e la garanzia della «verticalità della penetrazione del comando normativo del Governo».

49 L'espressione «democrazia decidente», che indica l'esigenza che le decisioni democraticamente legittimate siano anche effettive e certe nei tempi, è stata usata, in relazione alla stagione di riforme prospettate negli anni in cui il sistema italiano pareva assestarsi in senso bipolare, dall'allora presidente della Camera on. Luciano Violante nella *Premessa* a Camera dei Deputati, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1998, p. XI.

regolazione europea necessita di un interlocutore che conduca le contrattazioni e si impegni a rispettare gli accordi presi. Il controllo sulla tempistica e sulla tempestività delle decisioni di rango legislativo, sulla certezza di tempi di approvazione, ma anche sull'ottemperanza sostanziale agli impegni presi in sede europea e la non alterazione dell'impianto di fondo dei testi adottati dal Governo, diviene allora un elemento centrale.

In questo senso la configurazione che si è offerta del decreto-legge a partire dalla ricostruzione dei presupposti di necessità ed urgenza in senso soggettivo e dalla valorizzazione della natura provvedimentale del decreto-legge, se da un lato è funzionale a rafforzare gli argini e rendere più efficaci gli strumenti di controllo, dall'altro trova un fondamento teorico più ampio nella diversa concezione dell'indirizzo politico, il quale non si distribuisce più tra Governo e Parlamento, ma si stacca dalla sede assembleare e trova riaggregazione, con gli altri esecutivi, in sede europea e globale.

Da quest'ultimo punto di vista si conferma l'opinione che la Corte costituzionale, nel farsi garante dei limiti negativi alla decretazione d'urgenza, assecondi il ruolo assunto da questa fonte rafforzandone l'*efficacia decisionale*, in particolare nella sua giurisprudenza sulla omogeneità e sui limiti alla emendabilità della legge di conversione⁵⁰. Si è ragionato nel corso della ricerca⁵¹ sul tipo di impatto che gli interventi in sede di controllo di costituzionalità hanno su una fonte che, si assume, non inerisce solamente alla logica dell'equilibrio tra i poteri, ma soprattutto, ormai, al processo di integrazione europea: ne è emersa l'impressione che la Corte costituzionale, prendendo "sul serio" il dato effettuale, abbia allargato le strade che conducono al controllo sulla decretazione d'urgenza e abbia affinato le armi giuridiche connesse al suo sindacato, ciò che le permette di operare alcuni interventi di "manutenzione" sulla configurazione giuridica del decreto-legge. Con l'attivazione delle vie per il sindacato di costituzionalità e la minaccia della loro praticabilità, essa configura progressivamente una serie di contro-limiti al decreto-legge, che finiscono per confermarlo e rafforzarlo come strumento di legislazione⁵². In questo

50 Una considerazione analoga, in senso fortemente critico, è svolta da G. Filippetta, *L'emendabilità*, cit., p. 39, là dove opera un collegamento tra l'inemendabilità del decreto-legge e la garanzia della «verticalità della penetrazione del comando normativo del Governo».

51 In particolare v. *infra* capitolo terzo, § 4.

52 Secondo l'interpretazione che si è data, nel contenere il decreto-legge entro determinanti limiti negativi dati dalla Costituzione, la Corte lo legittima e irrobustisce quale atto con cui il Governo, sotto la propria responsabilità, decide di provvedere ad una situazione che richiede un intervento immediato con forza di legge, poiché essa pretende che tutti i contenuti normativi dell'intervento complessivo siano coerenti con la giustificazione iniziale del provvedere. Anche l'attività di conversione non è libera nel fine, in quanto avvinta, secondo Costituzione, da un nesso funzionale rispetto alla situazione di fatto che ha generato tutto l'intervento: le Camere hanno sì il potere di controllare la coerenza dell'apprezzamento politico operato dal Governo nell'*an convertere*, ma col limite della non evidente mancanza dei presupposti; hanno poi discrezionalità nel *quomodo convertere*, ma col limite della coerenza con la normativa urgente

quadro lo spazio per l'integrazione politica si riduce fortemente e viene circoscritto, e spesso sacrificato, in sede di conversione: la decretazione si presenta come uno strumento di composizione forzata del pluralismo sotto la spinta dell'urgenza economica e delle aspettative politiche dell'Unione europea⁵³.

3. *Prospettive future*

A questo punto ci si deve chiedere quali siano le prospettive di resistenza di questa regolarità: in altri termini, la crisi economica ha una sua specificità nella decretazione d'urgenza o è l'integrazione europea a giustificare stabilmente questo tipo di interventi? È stata infatti sottolineata «la tendenza di ogni crisi economica a portare con sé il tentativo di introdurre modelli deliberativi sostitutivi del compromesso parlamentare finalizzati a garantire l'efficienza e la rapidità della decisione»⁵⁴. La crisi ha sicuramente accentuato il rilievo dei tempi della decisione; si ritiene però che la prontezza ed efficacia come caratteri necessari della funzione normativa siano connesse al passo ulteriore fatto nell'integrazione europea. Se da una parte la globalizzazione economica e finanziaria ha chiamato in causa la *rapidità* di azione dei governi, dall'altra i vincoli europei hanno portato all'affermarsi del criterio di *effettività*. Pertanto la non nuova esigenza di avere a disposizione un atto che della legge abbia la forza ma non i tempi di approvazione, si conferma oggi in modo peculiare e ancor più intenso, poiché ha a che vedere con l'integrazione europea e in ultima analisi con le connesse cessioni di sovranità⁵⁵.

Lo strumento del decreto-legge si è rivelato essenziale in questa fase storica. Pur se le dinamiche nella produzione normativa presentano elementi ricorrenti anche in altri momenti della storia repubblicana, come si è detto, l'attuale vicenda istituzionale presenta alcune peculiarità. La decretazione d'urgenza svolge la funzione di fonte di interazione verticale dello Stato con il livello europeo, dove si indirizzano le scelte politiche generali, e dello Stato con le Regioni e il sistema delle autonomie, che sono molto spesso i destinatari ultimi delle decisioni di politica economica e di bilancio assunte (e che si devono fare carico dell'applicazione di quella decisione nella gestione dei vincoli di stabilità e, ora, di

53 Il superamento delle sedi deputate a filtrare il pluralismo sociale e la concentrazione delle decisioni politiche nel perseguimento di un interesse generale, fa ripensare all'idea, epurata da ogni connotazione ideologica, di Stato amministrativo teorizzata da C. Schmitt, in *Legalità e legittimità* (ora nella raccolta curata da G. Miglio e P. Schiera, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 211 ss.).

54 G. Rivosecchi, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012, p. 3.

55 I nuovi passi compiuti nel cammino europeo portano con sé l'esigenza di un grado di efficacia delle decisioni e «un'esigenza di coerenza che, inevitabilmente, tende a sottovalutare le regole della gerarchia delle fonti»: S. Mattarella, *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 310.

equilibrio di bilancio).

Il decreto-legge serve perché è lo strumento «normativamente e mediaticamente più forte: è relativamente semplice da adottare, entra in vigore subito, costringe il Parlamento ad occuparsene, si impone all'attenzione dei *mass media*, mostra la rapidità con cui il Governo si fa carico dei problemi»⁵⁶, ma questo effetto utile non è certamente a costo zero: basti pensare alla compressione degli organi di controllo, sia politici che giuridici, e alle conseguenze deleterie sulla qualità della legislazione. Il decreto-legge è lo strumento che vede come attore il governo in una scena che talvolta è “pubblicitaria” più che pubblica⁵⁷, essendo la logica degli annunci connessa alla responsabilità politica di cui il Governo risulta referente in sede europea; questo non significa però che la produzione normativa governativa garantisca una maggiore efficienza.

La riferibilità dell'indirizzo politico del Governo ad attori e logiche differenti, indica che agli strumenti normativi di quest'ultimo deve essere comunque riservato un ruolo centrale, «una capacità decisionale integra»⁵⁸, pur sempre nel rispetto del dettato costituzionale. Le proposte di riforme costituzionali e regolamentari prestano grande attenzione ai tempi delle decisioni, nella tradizionale logica della valorizzazione del Governo come comitato direttivo della maggioranza, per superare le debolezze del Governo in Parlamento, in particolare nel procedimento legislativo⁵⁹, e lavorando sui poteri del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari⁶⁰; sullo sfondo è ricorrente il tema del necessario superamento del bicameralismo perfetto⁶¹ e l'esigenza di razionalizzare

56 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 16.

57 Si è parlato nei capitoli precedenti di decreto degli annunci, nello scambio di assicurazioni con l'Ue e i mercati; questo collegamento anche mediatico alle contingenze traspare dalle stesse intitolazioni dei decreti: dalle “manovre d'estate” alla “manovra bis”, dal “salva Italia” ai decreti “sviluppo” e a quelli sulla “spending review”.

58 M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, cit., p. 95.

59 Nella programmazione dei lavori, nel riparto dei tempi della discussione, nell'uso degli emendamenti, nelle modalità di votazione e in altre fasi delle procedure parlamentari. Questa situazione è stata imputata all'impostazione dei regolamenti parlamentari del 1971: sul punto si veda, per tutti, F. Cocozza, *Il governo nel procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 187 ss. I regolamenti sono stati oggetto di riforma negli anni '80 e '90 nel senso dell'irrobustimento del potere del Governo di indirizzare i processi di produzione normativa: v. sul punto G. Pitruzzella, *Decreto-legge e forma di Governo*, cit., p. 64; G. Rivosecchi, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, cit.

60 Come spiega S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 112, un più chiaro potere di programmazione in capo al Governo potrebbe immaginarsi non solo in generale, ma anche precipuamente in ambito economico-finanziario, come avviene in Regno Unito ed in Francia.

61 In questa direzione va la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, presentata il 17 settembre 2013; si segnala inoltre la recentissima bozza di revisione costituzionale, intitolata “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione” e presentata dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi il 13 marzo 2014, che propone la trasformazione del Senato in “Assemblea delle Autonomie”. Recentemente, sulla riforma del bicameralismo come via d'uscita al corrente «modo di far legislazione», S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 112.

il procedimento legislativo⁶².

Anche la Commissione per le riforme costituzionali⁶³, per ovviare alla degenerazione del procedimento legislativo, ha ipotizzato il ricorso a procedure abbreviate «che rispondano all'esigenza del Governo di disporre in tempi brevi e certi dei deliberati del Parlamento su questioni particolarmente urgenti»⁶⁴. In particolare è stata proposta l'introduzione del voto a data fissa⁶⁵, con il quale il Presidente del Consiglio, su delibera del Consiglio dei Ministri, può chiedere alla Camera che un disegno di legge venga iscritto con priorità all'ordine del giorno e che su di esso venga espresso il voto finale entro un termine determinato⁶⁶. In questo modo la Camera⁶⁷, secondo una determinata procedura, voterebbe a data fissa per i provvedimenti ritenuti prioritari dal Governo⁶⁸. In conseguenza dell'introduzione di questo meccanismo, la Commissione propone poi di limitare le possibilità di ricorrere alla decretazione d'urgenza, per preservarne il carattere straordinario, prospettando due possibili strade: l'individuazione della legge n. 400 del 1988 come legge organica, oppure la costituzionalizzazione dei limiti che essa prevede⁶⁹; è

62 Di particolare interesse l'ipotesi di modifica del Regolamento della Camera discussa nella seduta del 12 dicembre 2013 della Giunta per il regolamento, nella quale si vietano i maxiemendamenti in ogni fase dell'*iter* legislativo: al comma 10 dell'art. 79, si introduce l'irricevibilità dei «maxiemendamenti» già nella fase di Commissione, e il divieto è confermato per l'Assemblea dall'art. 86, comma 1-bis. Inoltre, all'art. 86, comma 1, si prevede l'inammissibilità – su tutti i progetti di legge – degli emendamenti non strettamente attinenti alle materie trattate dal progetto (mutuando la previsione oggi limitata ai decreti-legge).

63 Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, presentata il 17 settembre 2013.

64 Relazione finale, cit., p. 15.

65 Per tutte le leggi tipizzate dalla progettata riforma costituzionale, ad esclusione di quelle costituzionali, organiche e bicamerali.

66 «Decorso il termine senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si procede alla sola votazione finale e non a quella dei singoli articoli perché si vota la proposta del Governo. La richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. La richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei Deputati».

67 Nella proposta della Commissione il procedimento legislativo per le leggi ordinarie e per le leggi organiche (diversamente dai disegni di legge costituzionale e bicamerale), si svolge sempre in seno alla Camera dei Deputati, titolare del rapporto fiduciario; il Senato potrebbe poi richiamare tutti i d.d.l. ordinaria e organica approvati dalla Camera e in caso non lo facesse o non li modificasse nei termini, questi sarebbero definitivamente approvati.

68 L'introduzione del voto a data fissa è stata recepita anche nella bozza di revisione costituzionale presentata dal governo Renzi, che propone di inserire nell'art. 72 un sesto comma, così formulato: «[i]l Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale».

69 In questa direzione va anche la sopracitata proposta di modifica del Regolamento della Camera, che introduce un regime più rigoroso di ammissibilità degli emendamenti sui decreti-legge (codificando i vincoli posti dalla legge n. 400, ma anche prevedendo l'inammissibilità in Aula degli emendamenti non presentati e respinti in Commissione, salvo quelli riferiti alle parti nuove), oltre che sui progetti di legge ordinari.

stato inoltre proposto di escludere o limitare l'emendabilità dei disegni di leggi di conversione anche valorizzando il requisito dell'omogeneità⁷⁰.

4. *La questione irrisolta della sostenibilità democratica dei processi decisionali*

Nel sistema di relazioni tra poteri costituzionali nazionali ed istituzioni europee sono intervenute profonde trasformazioni di natura strutturale: lo Stato nazionale, fortemente integrato nell'unione con gli altri Paesi europei, assume oneri diversi da realizzare con strumenti adeguati. Il potere normativo del Governo si colloca proprio sul fronte di questa trasformazione: nato con la funzione di dare esecuzione alle regole legislative, assume oggi la funzione di dare esecuzione alle linee di politica-normativa assunte in sede europea. Il decreto-legge, così, si afferma come strumento con cui l'esecutivo dà seguito agli impegni di politica economica e finanziaria definiti a livello intergovernativo, provvedendo all'esecuzione di politiche in certa misura eterodirette, dunque non libere nel fine⁷¹, in quanto si inseriscono in una *governance* economica che opera a livello sovranazionale.

L'efficiente adempimento degli impegni che vincolano il Paese in sede europea si contrappone alla legittimazione democratica delle decisioni fondamentali del governo parlamentare. Il problema si sposta all'esaurimento della funzione di integrazione sociale svolta dai Parlamenti, dal sistema dei partiti e delle grandi organizzazioni sociali. Il Parlamento, in particolare, è tenuto ai margini della decisione proprio perché appartiene al circuito della rappresentanza ed è il luogo istituzionalmente deputato alla composizione del conflitto sociale.

La riflessione si affaccia così sul panorama della trasformazione delle funzioni fondamentali dello Stato liberal-democratico: se l'attività legislativa si risolve nella traduzione in forme giuridiche di un «compromesso di interessi»⁷², oggi quella traduzione, per il tramite dell'esecutivo, non passa più prioritariamente dalla composizione del conflitto nel compromesso parlamentare e nemmeno nel confronto preventivo delle parti sociali e delle *lobbies* a livello nazionale, ma si delinea altrove, in sedi esterne al circuito

70 Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, p. 15-16.

71 Di libertà politica dello Stato «discrezionalmente orientata verso gli obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee» parla A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 1, p. 6, anche se in specifico riferimento alle ipotesi che possono consentire il ricorso all'indebitamento, come deroga al principio dell'equilibrio di bilancio, le quali vanno apprezzate in coerenza con gli obiettivi delle politiche europee.

72 Per questa osservazione si vedano gli AA. citati da A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 103, nota 31.

democratico, dove viene definito anche il «quadro delle compatibilità economiche»⁷³. Si pone il problema allora di ristabilire le «garanzie del controllo democratico su ciò che il governo, o chi agisce in suo nome, delibera nella sedi internazionali»⁷⁴.

5. *Potenziare le sedi della rappresentanza*

La questione riguarda la rappresentanza nelle sedi in cui vengono definite le politiche pubbliche⁷⁵. Sotto questo profilo il Trattato di Lisbona⁷⁶, associando l'originaria impostazione intergovernativa e tecnocratica con i profili costituzionali che residuano dal fallimento del progetto costituzionale, «reca le tracce di un'identità irrisolta»⁷⁷. Da una parte ha incorporato il principio del rispetto dell'identità costituzionale nazionale (art. 4, comma 2, TUE), dall'altra garantisce la democrazia rappresentativa a livello europeo attraverso due canali: affermando che «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo» e che «gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini» (art. 10, comma 2, TUE).

La questione della legittimità democratica delle decisioni di disciplina fiscale si pone a maggior ragione con il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria, c.d. Fiscal Compact, nel quale il modello intergovernativo è nettamente prevalente⁷⁸. Come ampiamente detto, la crisi economica ha consolidato l'accentramento nel Consiglio europeo delle funzioni di indirizzo politico

73 R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 1/2007, p. 11 ss., spec. p. 48. Mario Draghi, pensando in particolare a strutture transgovernative quali il Fondo Monetario Internazionale, l'OCSE o il G20, ha osservato che accanto alla sovranità nazionale classica, esercitata in modo unitario dai governi, si sviluppano «capacità decisionali sussidiarie su scala internazionale, su cui i governi nazionali si riservano solo un potere di ratifica *ex post*» (riportato da G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012, p. 38, nota 213).

74 R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., p. 52.

75 Sul tema della sovranità e sul problema della legittimazione delle norme e delle istituzioni europee si ritiene di grande interesse il recente lavoro di M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, Cedam, 2013. L'Autore costruisce la sua ipotesi sulla diversa connotazione delle varie istanze normative a seconda che siano espresse dal diritto pubblico sovranazionale o da quello nazionale, per cui per alcuni ambiti il primato del diritto dell'Ue può essere accettato senza particolari preoccupazioni, mentre per altri l'intensità degli interventi delle istituzioni sovranazionali deve essere graduata data la delicatezza delle scelte culturali, sociali e politiche coinvolte. La prospettiva dei conflitti, che determina la diversità di quelle istanze normative, è utilizzata per comprendere la natura del diritto pubblico europeo, in particolare se esso partecipi della natura costituzionale, e per individuare quale sia l'autorità del diritto in Europa.

76 Che modifica il trattato sull'Ue e il trattato che istituisce la Ce, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

77 M. Dani, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 7.

78 G.L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 15 ss.

legislativo, comprimendo sia i margini di discrezionalità della Commissione europea sia soprattutto i colegislatori⁷⁹; più in generale, le sedi europee ed intergovernative sono idonee a ridurre fortemente i margini di intervento parlamentare.

Pertanto la questione della legittimazione democratica si manifesta anche nella necessità di «assicurare un effettivo controllo parlamentare sulle politiche economiche e finanziarie» delineate nella *governance* europea⁸⁰. Le strade proposte dagli studiosi operano su più livelli, a partire dalla comune esigenza di un necessario coinvolgimento delle Assemblee elettive dei vari livelli, perché sono titolari della funzione naturale di rappresentare le istanze della collettività nei confronti delle altre istituzioni: una delle vie percorribili riguarda la valorizzazione della funzione di indirizzo e controllo dei singoli parlamenti nazionali sul proprio governo; l'altro versante d'azione è quello di una maggiore incidenza degli stessi parlamenti sulle (e nelle) istituzioni europee.

Sotto il profilo del rapporto tra Parlamento e Governo, le trasformazioni nella funzione di governo, e *in primis* di governo dell'economia, in relazione alla posizione dello Stato-nazione nel contesto giuridico europeo ed economico globale, rendono necessario un potenziamento del raccordo soprattutto in chiave europea⁸¹. In tal senso, come altri Paesi europei⁸², anche in Italia sono stati adeguati gli strumenti e i livelli di intervento del Parlamento nella formazione della normativa e delle politiche europee. Con la legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea⁸³, sono stati rafforzati gli strumenti di raccordo con il Governo sia ai fini della formazione della posizione italiana nella fase ascendente, sia nell'adempimento degli obblighi discendenti dell'ordinamento europeo. In particolare, è previsto in capo al Governo, oltre all'obbligo di fornire alle Camere un'informazione «qualificata e tempestiva» sui progetti di atti legislativi dell'Ue e

79 A ciò si aggiunga l'emergere nella procedura legislativa ordinaria dei triloghi, riunioni informali tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio, «al fine di garantire la celerità delle decisioni e ridurre la conflittualità interistituzionale» (Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 22).

80 N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2014, n. 1, p. 113.

81 Suggestisce la strategicità di questo approccio anche la *Nota di sintesi del Rapporto 2013* sulla legislazione, intitolata *Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento*: v. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 13 ss.

82 In Germania per esempio è stata introdotta un'apposita legge di collaborazione tra Governo federale e Bundestag nelle questioni europee fin da quando, nel 1993, è stato costituzionalizzato il processo di integrazione europea sancito da Maastricht; tale legge è stata poi modificata in seguito a Lisbona e nel 2012 dopo la ratifica del *Fiscal Compact*; queste leggi sono state sostituite dalla più recente adottata nel luglio del 2013 in attuazione della sentenza del Bundesverfassungsgericht che ha ulteriormente rafforzato la partecipazione del Bundestag ed esteso gli obblighi di informazione dell'esecutivo federale.

83 La legge conforma l'ordinamento nazionale alle modifiche sopravvenute con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Per un commento si veda, G. Piccirilli, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, p. 417; in www.camera.it, sez. Temi dell'attività parlamentare, è ricostruita la normativa attualmente in vigore.

di trasmettere relazioni e note informative con riferimento tra l'altro alle riunioni dei triloghi, l'obbligo di riferire al Parlamento prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo⁸⁴.

A partire dall'esperienza del Governo Monti è stato dato seguito a questa prescrizione mediante comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere in relazione alle riunioni più rilevanti del Consiglio europeo⁸⁵; in alcuni casi⁸⁶ sono state approvate mozioni per chiedere al Governo di muoversi in una determinata direzione in merito ai principali punti in discussione⁸⁷. Come è stato notato, questi interventi dimostrano «la consapevolezza assunta dal Parlamento della rilevanza delle decisioni del Consiglio europeo e il tentativo di influenzarle mediante l'interlocuzione con il Presidente del Consiglio che vi prende parte»⁸⁸. La crescita del ruolo strategico, di programmazione e di indirizzo politico del Consiglio europeo, che, come detto, si è accentuato ulteriormente per effetto della crisi economica e finanziaria, ha dunque mosso l'interesse delle forze politiche allo svolgimento di dibattiti orientativi in vista delle sue riunioni, e ha stimolato il consolidamento di un raccordo tra Parlamento e Governo attraverso le procedure di indirizzo e controllo nei confronti dell'attività che si svolge nell'ambito del Consiglio europeo⁸⁹ e nell'Euro-summit.

La legge n. 234 reca inoltre due specifiche previsioni relative all'informazione e alla consultazione delle Camere da parte del Governo in materia economica e finanziaria: si prevede l'obbligo del Governo di informare e consultare periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge rinforzata di cui al nuovo art. 81, co. 6, Cost., e dai rispettivi Regolamenti, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, disposti o perseguiti attraverso atti dell'Unione europea, cooperazioni rafforzate e ipotesi di accordi

84 L'art. 4, comma 1, della legge n. 234 del 2012, riproduce il testo previsto dalla legge n. 11 del 2005 e ribadisce l'obbligo del Governo di illustrare alle Camere, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; il secondo periodo stabilisce che il Governo, su loro richiesta, riferisce ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio; il terzo periodo prevede, infine, che il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

85 A titolo esemplificativo, si ricordano l'intervento tenuto dall'ex Presidente del Consiglio, Enrico Letta, alla Camera dei deputati il 25 giugno 2013, in occasione delle comunicazioni del Governo al Parlamento in vista del Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno, nonché, da ultimo, le comunicazioni dell'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri, Matteo Renzi, in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 20 e 21 marzo 2014; il testo integrale degli interventi è visibile su www.governo.it.

86 Per esempio in relazione alle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013.

87 Sugli esiti del Consiglio europeo, il Governo riferisce di norma anche mediante comunicazioni del Ministro degli affari europei presso le Commissioni riunite esteri e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato.

88 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 24.

89 Cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 554 ss.

intergovernativi tra Stati membri⁹⁰; viene poi disciplinata la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria, conclusi anche al di fuori delle disposizioni dei trattati⁹¹.

Lo sviluppo del ruolo dei parlamenti nazionali in ordine ad entrambe le fasi di formazione ed attuazione del diritto comunitario è stato poi progressivamente sostenuto e alimentato dalle stesse istituzioni europee⁹². Lo statuto dei Parlamenti ha trovato un forte potenziamento con gli interventi riformatori prospettati dal Trattato di Lisbona e risiede ora in alcune disposizioni del Trattato stesso e in due Protocolli annessi: uno dedicato al ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo e l'altro dedicato al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità⁹³.

Secondo i dati del *Rapporto 2013*, che riporta a sua volta quelli della relazione annuale 2012 della Commissione europea sui rapporti con i parlamenti nazionali⁹⁴, l'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione delle politiche europee è in incremento⁹⁵. Il *Rapporto* fa una comparazione anche con altri ordinamenti, registrando come il Bundestag tedesco sia concentrato più sul raccordo con il rispettivo Governo che sul dialogo politico con le istituzioni europee⁹⁶. La Camera dei deputati, invece, secondo

90 Art. 4, comma 4, legge n. 234 del 2012.

91 Art. 5, legge n. 234 del 2012.

92 Su come si è evoluto il coinvolgimento delle Camere nella fase ascendente della formazione del diritto dell'Ue e in quella discendente della sua attuazione, si veda P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 535 ss., e pubblicato anche in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, 3.

93 Quanto al trattato, l'art. 12 TUE attribuisce nuovi poteri ai parlamenti nazionali e in particolare afferma che essi «contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

94 Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali, COM(2013)565, del 30 luglio 2013, reperibile in <http://eur-lex.europa.eu>.

95 Secondo i dati del Rapporto 2013, che riporta a sua volta quelli della relazione annuale 2012 della Commissione europea sui rapporti con i parlamenti nazionali COM(2013)565, l'intervento dei parlamenti nazionali nella formazione delle politiche europee è in incremento, quantomeno sul piano quantitativo, traducendosi in misura crescente in un contributo attivo alle scelte politiche e normative di fondo dell'Ue piuttosto che nel mero controllo sull'esercizio delle competenze: in particolare nell'interazione con la Commissione è stato privilegiato il dialogo politico sul merito delle misure legislative e degli orientamenti strategici piuttosto che il controllo di sussidiarietà (secondo il meccanismo di allerta precoce previsto dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona): cfr. Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 541 ss.

96 Di particolare rilievo sono le implicazioni istituzionali della decisione del giugno 2009 con la quale la Corte costituzionale tedesca ha dichiarato, da una parte, la generale compatibilità del sistema post-

una prassi consolidata, segue un approccio selettivo, in relazione alla rilevanza e all'impatto potenziale sull'interesse nazionale dei progetti legislativi⁹⁷. In generale si nota come, in ragione degli interessi nazionali e del diverso assetto politico, nonché alla diversa situazione economica e sociale, ogni Parlamento sceglie ambiti differenti di intervento.

Si registra per il 2012 la tendenza dei parlamenti nazionali a prediligere l'esame di proposte legislative rispetto ai documenti prelegislativi, i quali invece permetterebbero loro di contribuire in maniera maggiore all'elaborazione della normativa e delle iniziative europee⁹⁸; si segnala tuttavia che la Camera ha posto forte attenzione ai principali documenti di consultazione, indirizzo e azione dell'Unione, per esempio approvando, nella legislatura in corso, due comunicazioni sul coordinamento delle riforme economiche. Sul coinvolgimento dei parlamenti nell'UEM e nel semestre europeo, la Commissione per parte sua ha confermato che «il dibattito sulla legittimità democratica sarà anche quest'anno una priorità del dialogo interistituzionale, ivi compreso il dialogo tra la Commissione e i parlamenti nazionali»⁹⁹, dichiarando inoltre che si concentrerà sull'attuazione effettiva del dialogo politico rafforzato con i parlamenti nazionali nel semestre europeo, in quanto strumento fondamentale per sostenere e accompagnare le riforme strutturali, con particolare riguardo a due momenti cruciali: quello del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, in cui i parlamenti nazionali dovrebbero esaminare le priorità individuate nell'analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione, e quello conclusivo dell'adozione delle misure nazionali per l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese, approvate dal Consiglio sulla base dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza¹⁰⁰.

Il Parlamento tuttavia rimane ancora sostanzialmente privo di strumenti in grado di incidere efficacemente sull'elaborazione delle politiche europee¹⁰¹. D'altra parte il

Lisbona con i principi costituzionali nazionali, dall'altra, l'incostituzionalità specifica della legge di ampliamento e rafforzamento dei poteri del Parlamento nelle questioni europee, poiché non era previsto un sufficiente controllo sul governo nazionale e sulle istituzioni europee

97 Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 542.

98 I pareri motivati e i contributi dei singoli parlamenti nazionali e i "contributi" sono trasmessi anche al Parlamento europeo. Altro discorso però sono gli effetti concreti di questo dialogo politico. Da una parte è difficilmente misurabile l'impatto dei pareri parlamentari, dall'altro Commissione e Parlamento europeo non sempre danno tempestivi ed effettivi riscontri in tal senso (testimone il fatto che nella scorsa legislatura, in una lettera inviata al Presidente del Parlamento europeo il 5 aprile 2012, il Presidente della Camera abbia affrontato il tema dell'asimmetria tra l'impegno delle singole Camere nell'adozione dei contributi e il loro limitato impatto sui lavori degli organi del Parlamento europeo).

99 COM(2013)565, p. 8.

100 Camera e Senato abbiano attivato questi canali con l'esame nel 2011 e nel 2012 dell'analisi annuale della Commissione e svolgendo audizioni di Commissari e alti funzionari della Commissione.

101 Mira (anche) ad introdurre procedure di collegamento con l'Unione europea, l'ipotesi di riforma del Regolamento della Camera, presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento nel novembre 2013: le linee di riforma sono volte da un lato ad adeguare la formulazione

Parlamento europeo attualmente non può essere l'unica sede assembleare di controllo sulle scelte di politica economica dell'Ue: è l'organo adatto per il controllo sulle scelte assunte dalla Commissione o dal Consiglio, ma smette di esserlo nel momento in cui prevale la logica intergovernativa, come tipicamente avviene in seno al Consiglio europeo. L'effettività del controllo del PE incontra un limite, poi, nelle plurime configurazioni europee a geometria variabile: spesso infatti si ha una discrasia tra i rappresentati, appartenenti a tutti gli Stati membri dell'Unione, e gli interessi e le funzioni coinvolte quando le sedi decisionali «rompono la simmetria»¹⁰², come accade nell'Eurozona e per i meccanismi del Fiscal Compact¹⁰³. Insomma, «il controllo parlamentare, per rivelarsi efficace, deve essere omogeneo al livello in cui la decisione viene presa»¹⁰⁴.

Per controbilanciare le dinamiche intergovernative secondo alcuni sarebbe necessario il ricorso a forme più integrate di cooperazione interparlamentare¹⁰⁵. A questa logica tende l'art. 13 dello stesso Fiscal Compact, che prevede l'istituzione della Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria¹⁰⁶. La Conferenza si è insediata nell'ottobre 2013; essa tuttavia ha destato non poche perplessità negli studiosi per la sua composizione e per le modalità organizzative¹⁰⁷, ciò che ne inficerebbe un'efficace operatività.

dei testi al mutato quadro normativo e dall'altro ad introdurre un'apposita sessione europea annuale, analoga alla sessione di bilancio, dedicata all'esame dei disegni di legge europea e di delegazione europea, nonché della relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Ue; si introduce un meccanismo di verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Ue; inoltre, in tema di fase ascendente, oltre a prevedere il parere della Commissione Bilancio per gli eventuali profili finanziari, e la comunicazione ai Presidenti di Assemblea del parere della Commissione Politiche dell'Unione europea su progetti di atti dell'Ue, si inseriscono nuove disposizioni in materia di audizioni dei rappresentanti di organismi europei.

102Cfr. N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 114.

103Si ricorda che ad oggi i Paesi membri dell'Ue sono 28, quelli che fanno parte dell'Eurozona 17, mentre hanno sottoscritto il Fiscal Compact 25 Paesi (come noto infatti Regno Unito e Repubblica Ceca non hanno aderito).

104N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 114.

105In tal senso N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 114 ss., ma anche Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2013*, cit., p. 10.

106L'art. 13 stabilisce che «come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato». Di tale disposizione si possono dare letture agli antipodi, come nota N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare*, cit., p. 114 ss., il quale aderisce ad una concezione della cooperazione interparlamentare «per Conferenza» come quella adottata anche in materia di politica estera e di difesa e figlia dell'esperienza delle Convenzioni in cui sono state elaborate la carta dei diritti fondamentali e anche il trattato costituzionale; sul punto v. inoltre A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo*, in *www.astrid.eu*, 22 febbraio 2012.

107Cfr. N. Lupo, *La Conferenza interparlamentare*, cit., p. 115; G. Martinico, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei Parlamenti nel sistema multilivello*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 35 ss.

Probabilmente il vero orizzonte cui tendere è una maggiore politicizzazione dell'Unione europea nella formazione delle sue istituzioni rappresentative, che deve accompagnare la pervasività degli strumenti messi in atto per fronteggiare una dimensione economica che è sovranazionale: «così come si internazionalizzano i mercati, rompendo i confini nazionali degli stati, anche il problema di una regolazione costituzionale dei conflitti sociali supera il paradigma statale»¹⁰⁸. Posto che è oramai cambiata la funzione di indirizzo politico, l'obiettivo dovrebbe essere un progetto politico europeo che realizzi trasversalmente l'integrazione politica nella *governance* europea.

108R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., p. 49.

BIBLIOGRAFIA

- AINIS M., *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 891 ss.
- , *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, p. 307 ss.
- AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994
- ANGELINI F., BENVENUTI M. (A CURA DI), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012
- ANGIOLINI V., *La Corte e i decreti-legge: decisioni politiche e garanzie costituzionali*, in *Le Regioni*, 1988, p. 1121 ss.
- , *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 2010 ss.
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta di lunedì 2 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea costituente*, Roma, Camera dei Deputati, I
- , seduta di venerdì 17 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea costituente*, Roma, Camera dei Deputati, IV
- , seduta di lunedì 22 dicembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea costituente*, Roma, Camera dei Deputati, V
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV Convegno annuale Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012
- ASTRID, *Il potere, le regole, i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro*, in *astrid-online.it*, marzo 2009
- BALDAZZI D., *L'abuso del decreto-legge: finalmente la Corte costituzionale interviene per tutelare i diritti fondamentali e sanzionare la discrezionalità della politica*, in *Studium iuris*, 2007, 12, p. 1332 ss.
- , *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in *forumcostituzionale.it*, 15 maggio 2008
- BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968
- , *Intorno alla prassi*, in BARBERA A., GIUPPONI T.F. (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, p. 9 ss.
- , *Il Governo, il Parlamento e i partiti politici*, in FABBRINI S., LIPPOLIS V., SALERNO G.M. (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, Jovene, 2011, p. 79 ss.
- , *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, 2-3, p. 557 ss.
- , *I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del «berlusconismo»*, in *Quad. cost.*, 2011, 4, p. 929 ss.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- BARBERA A., GIUPPONI T.F. (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008

- BASSANINI F., MERLINI S. (A CURA DI), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino, 1995
- BERGONZINI C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quad. cost.*, 2011, 1, p. 39 ss.
- , *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.*, 2013, 3, p. 557 ss.
- BERTI G., *Decreti-legge a catena: un ammonimento della Corte costituzionale*, in *Corr. Giur.*, 1988, p. 507 ss.
- BERTOLINO C., *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, 2012, 3
- BETZU M., *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, *federalismi.it*, 2013, 21
- BILANCIA F., *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giur. Cost.*, 2012, 2, p. 1163 ss.
- , *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2012, 2
- BILANCIA P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 2012, 16
- , *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 2012, 23
- BIN R., *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988
- , *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, 1, p. 11 ss.
- , *Alitalia: verso il fallimento della legalità*, in *forumcostituzionale.it*, 9 settembre 2008
- , *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali?*, in *forumcostituzionale.it*, 2013
- , *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, Cedam, 2011, p. 3 ss.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012
- BOCCALATTE S., *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*
- , *La motivazione degli atti normativi*, Padova, Cedam, 2008
- BONI M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *federalismi.it*, 4 febbraio 2014
- BONVICINI G., BRUGNOLI F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985
- , *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005
- , *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. Cost.*, 2011, 3, p. 2354 ss.
- , *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in

- Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, Vol. 3, p. 2665 ss.
- , *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2012, 2
- BRICOLA F., *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, XIX, Torino, Utet, 1973
- BUCALO M.E., *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in *gruppodipisa.it*
- BURDEAU G., *Traité de science politique*, V, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957
- CAMERLENGO Q., *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002
- , *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, p. 35 ss.
- CAPORALI G., *Il Presidente della Repubblica e l'emaneazione degli atti con forza di legge*, Torino, Giappichelli, 2000
- CARBONI G., *L'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità: lineamenti dogmatici e storico-costituzionali dell'articolo 650 del Codice penale*, Milano, Giuffrè, 1970
- CARETTI P., *Motivazione I) Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1990
- , *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 535 ss., e in *osservatoriosullefonti.it*, 2010, 3
- , *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *astrid-online.it*, 21 settembre 2012
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *La decretazione d'urgenza : alcuni spunti per una comparazione*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, Vol. 3, p. 2529 ss.
- CARLASSARE L., *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, Treccani, 1990
- , *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, I, p. 425 ss.
- , *Nel segno della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2012
- , *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione della risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 1
- CARNEVALE P., *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.*, 2007, p. 2676 ss.
- , *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte Costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *forumcostituzionale.it*
- CARNEVALE P., CHINNI D., *C'è posta per tre : prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2011, 2
- CARTABIA M., *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. Dir. Cost.*, Torino, Giappichelli,

- 2006, p. 50 ss.
- CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011
- CASSESE S., *La finanza come strumento di azione dei poteri pubblici*, in *Riv. It. Dir. Fin. e Sc. Fin.*, 1990, 2, p. 229 ss.
- , *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013
- CAZZOLA F., PREDIERI A., PRIULLA G., *Il decreto legge fra governo e parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1975
- CECCANTI S., *Decreti obesi e crisi economica: dati obiettivi e interpretazioni corrette, ovvero la vittoria schiacciante dell'assemblearismo*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1, p. 109 ss.
- CECCHETTI M., *La «ridondanza» tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, p. 279 ss.
- CELOTTO A., *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti legge*, in *Giur. It.*, 1995, p. 394 ss.
- , *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997
- , *La «frammentazione dell'atomo» (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 2, p. 461 ss.
- , *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1998, 3, p. 1562 ss.
- , *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 2001
- , *Decreto-legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in SIMONCINI A., *L'emergenze infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 73 ss.
- , *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giust. Ammin.*, 2007, 3, p. 513 ss.
- , *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto legge*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2, p. 1502 ss.
- , *La “seconda rondine”: ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in *Giust. Ammin.*, 2008, 2, p. 167 ss.
- , *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2493 ss.
- CERASE M., *Una sentenza importante anche (e, forse, soprattutto) per i penalisti*, in *Cass. Pen.*, 2007, 10, p. 3605 ss.
- CHELI E., *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, p. 482 ss.
- , *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961

- , *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967
- , *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 7 ss.
- CHINNI D., *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giur. It.*, 2008, 12, p. 2670 ss.
- , *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2010*, in *Giur. it.*, 2011, 2, p. 280 ss.
- , *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli: qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2012, 1, p. 55 ss.
- , *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2499 ss.
- , *Decretazione d'urgenza e funzione presidenziale di controllo* (in corso di pubblicazione)
- CIAURRO G.F., *Legiferare per decreti*, in *Nuovi studi politici*, 1974, 2, p. 95 ss.
- , *Il governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1977, 1, p. 117 ss.
- , *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1988
- CICCONETTI S.M., *L'esclusione della legge nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1989, 7, p. 1869 ss.
- , *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1989, 8, p. 1467 ss.
- , *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2492 ss.
- CIMINO B., MORETTINI S., PICCIRILLI G., *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in DUILIO L. (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53 ss.
- CIRIELLO P., *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria*, in *Giur. Cost.*, 1989, 7, p. 1875 ss.
- COCOZZA F., *Il governo nel procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1989
- COCOZZA V., STAIANO S., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001
- CODUTI D., *Il Governo*, in ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012, p. 263 ss.
- COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, XVI legislatura, gennaio 2010
- CONCARO A., *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000
- , *Decreto-legge e nuovo Titolo V della Costituzione*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 137 ss

- , *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 4, p. 831 ss.
- CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2003*, 1 aprile 2004, in www.corteconti.it
- , *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2008, in www.corteconti.it
- , *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2009, in www.corteconti.it
- , *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2010 in www.corteconti.it
- , *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2011, in www.corteconti.it
- , *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2011, in www.corteconti.it
- , *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2012, in www.corteconti.it
- , *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, 2013, in www.corteconti.it
- CRISAFULLI V., *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1937, I, p. 415 ss.
- , *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Vol. II, Padova, Cedam, 1976
- , *Le metamorfosi del decreto-legge*, in *Il Tempo*, 13 novembre 1979
- , *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, Cedam, 1993
- D'AMICO M., *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in BALDUZZI R., COSTANZO P. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 217 ss.
- DANI M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, Cedam, 2013
- DE BENEDETTO M., *Le liberalizzazioni e i poteri dell'Agcom*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 3, p. 236 ss.
- DE PALMA V., *Nuovi sviluppi per il sindacato ex art. 77 Cost. (cala, forse, il sipario sul "caso Petruzzelli")*, in *Giust. Ammin.*, 2008, 3, p. 264 ss.
- DE VERO G., *Corso di diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2012
- DECARO C., *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in PELLEGRINI M. (a cura di), 2012, *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, p. 49 ss.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996
- , *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. Cost.*, 2004, 1, p. 77 ss.
- DELLA MORTE M., *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore*, in forumcostituzionale.it, 26 settembre 2012
- DEGNI M., *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituzioni e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004
- DI CESARE R., *Omogeneità del decreto-legge e introduzioni di deleghe legislative*, in *Quad. cost.*, 2005, 4, p. 867 ss.
- DI CIOLO V., *Questioni in tema di decreti-legge. Parte prima*, Milano, Giuffrè, 1970
- DI COSIMO G., *E le Camere stanno a guardare*, in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola*

- e limite al potere, I, Delle fonti del diritto*, Napoli, Jovene, 2009, p. 151 ss.
- , *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2013, 1, p. 9 ss.
- , *Come non si deve usare il decreto legge*, in *forumcostituzionale.it*, 2013
- DI LASCIO F., *Le semplificazioni amministrative e le misure di riduzione degli oneri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 3, p. 242 ss.
- DI PORTO V., *Il campo e il metodo dell'indagine*, in DUILIO L. (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 39 ss.
- DICKMANN R., *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge*, in *Rass. Parlam.*, 2007, 4, p. 1001 ss.
- , *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione*, in *federalismi.it*, 2011, 13
- , *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 2012, 4
- , *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *federalismi.it*, 2012, 5
- , *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *federalismi.it*, 2012, 23
- , *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *giurcost.it*, 2013
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985
- DOMENICALI C., *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, p. 398 ss.
- , *Sulle potenzialità normative della legge di conversione: il caso della delega al riordino giudiziario*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1
- DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 2, p. 337 ss.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 634 ss.
- ESPOSITO C., *La validità delle leggi*, Padova, Cedam, 1934
- , *Consuetudine (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, p. 465 ss.
- , *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 842 ss.
- FABRIZZI F., *Il problema è il metodo. Brevissime considerazioni in tema di riforma delle province (e non solo)*, in *federalismi.it*, 10 luglio 2013
- FAGA S., *La Corte costituzionale si erge a ‘custode’ dell'esito referendario*, in *Studium iuris*, 2013, p. 275 ss.
- FALCON G., *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, 1-2, p. 9 ss
- FALZEA P., *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000
- FASCIO L., *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia*

- realmente innovativa?*, in *amministrazioneincammino.it*
- FERRI G., *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *giurcost.it*, 2012
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, Zanichelli, 2009
- FIORILLO M., *Il Capo dello Stato*, Roma, Laterza, 2002
- FILIPPETTA G., *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 2012, 4
- FORSTHOFF E., *Lo stato della società industriale (1971)*, in MANGIA A. (a cura di), Milano, Giuffrè, 2011
- FORTE C., *Presentazione*, in LABAND P., *Il diritto del bilancio*, in FORTE C. (a cura di), Milano, Giuffrè, 2007
- FRANCAVIGLIA M., *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, 2012, 2
- FRESA C., *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, Cedam, 1981
- GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011
- , *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium iuris*, 2012, p. 802 ss.
- GAMBINO S., *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in *Astrid*, 2012, 15
- GENINATTI SATÈ L., *“Caso Ilva”: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in *forumcostituzionale.it*, 16 maggio 2013
- GHIRIBELLI A., *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, Giuffrè, 2011
- , *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rass. Parlam.*, 2012, 3, p. 549 ss.
- GIANFRANCESCO E., LUPO N., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007
- GIANGASPERO P., *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2013, 2, p. 273 ss.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939
- GIOVANNELLI A., *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 4, p. 933
- GIUPPONI T.G., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1
- GORETTI C., RIZZUTO L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio*, in *astrid-online.it*, 2010, 2, p. 10 ss.

- GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, Jovene Editore, 2009
- GUASTINI R., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993
- GUAZZAROTTI A., *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2007, 1, p. 4 ss.
- GUIGLIA G., *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino, Giappichelli, 1991
- GUZZETTA G., *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 4493 ss.
- JACCARINO C.M., *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1933
- LABRIOLA S., *Il Governo della repubblica. Organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1997
- LAMARQUE E., *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in COCOZZA V., STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 513 ss.
- , *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2487 ss.
- , *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte Costituzionale*, in *Consulta online*, 2012
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985
- LAZE M., FRANCAVIGLIA M., MACCABIANI N., TIRA E., PARMIGIANI F., *L'attività normativa del governo Monti*, in *Rivista AIC*, 2012, 4
- LIPPOLIS V., PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007
- LIPPOLIS V., SALERNO G., *La repubblica del Presidente*, Bologna, Il Mulino, 2013
- LOMBARDI G., *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig., it.*, X, Torino, 1965, p. 954 ss.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 164 ss.
- , *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto*, 2009, 3, p. 409 ss.
- , *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, p. 538 ss.
- , *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1151 ss.
- , *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011, 4, p. 635 ss.
- LUHMANN N., *Sistema giuridico e dogmatica giuridica* (trad.), Bologna, Il Mulino, 1978

- LUPO N., *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della l. n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. Parl.* 2006, 1, p. 274 ss.
- , *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 173 ss.
- , *Dalla delega ai decreti-legge “taglia-leggi”: continuità o rottura?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 7, p. 701 ss.
- , *Dal presidente della Repubblica un freno ai decreti-legge (e alle leggi di conversione) “omnibus”*, in *nelmerito.com*, 4 marzo 2011
- , *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in D'ELIA G., TIBERI G., VIVIANI SCHLEIN M.P. (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, 2012, Milano, Giuffrè, 2012, p. 419 ss.
- , *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1
- LUPO N., RIVOSECCHI G., *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in PELLEGRINI M. (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 2012, p. 133 ss.
- LUPO N., ZACCARIA R. (a cura di), *La delega taglia-leggi: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss Guido Carli il 1 aprile 2008*, Roma, Aracne, 2008
- MACCABIANI N., *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis, 2001
- , *La “difesa” della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in *Rivista AIC*, 2011, 2
- MANETTI M., *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2007, p. 179 ss.
- , *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2008, 4, p. 835 ss.
- , *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, p. 3 ss.
- , *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 292 ss.
- MANGIA A., *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *forumcostituzionale.it*, 3 gennaio 2013
- MANGIAMELI S., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, 4, p. 711 ss.
- MANZELLA A., *La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo*, in *astrid-online.it*, 22 febbraio 2012

- MARCENÒ V., *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *forumcostituzionale.it*, 2012
- MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2001
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 134 ss.
- MARTINICO G., *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei Parlamenti nel sistema multilivello*, in BONVICINI G., BRUGNOLI F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 35 ss.
- MASSA M., *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, in *forumcostituzionale.it*, 17 giugno 2013
- , *Come non si devono riformare le province*, in *forumcostituzionale.it*, 2013
- MATTARELLA S., *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in DUILIO L. (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 310 ss.
- MODUGNO F., *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, III, Roma, Treccani, 1988
- , *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 58 ss.
- , *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 453 ss.
- , (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997
- , *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. Parlam.*, 1998, 1, p. 67 ss.
- MONACO G., *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 581 ss.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001
- , *Corte costituzionale e «Costituzione finanziaria»*, in PACE A., (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, 624
- , *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, 2012, 4, p. 829 ss.
- , *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 1
- , *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, (in corso di pubblicazione) in *Quad. cost.*, 2014, 1
- MORTATI C., *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma, R. De Luca, 1935
- , *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, I, p. 547 ss.
- , *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 195 ss.
- , *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964
- , *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968
- , *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1962
- MUSELLA F., *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2012, 3, p. 459 ss.
- NAPOLI C., *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in *federalismi.it*, 2013, 21

- NAPOLITANO G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 383 ss.
- , *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 3, p. 229 ss.
- NASI C., *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 3677 ss.
- NICOTRA I., *Una inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: verso un nuovo ruolo del Quirinale nell'attività di formazione delle leggi e degli atti equiparati*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 11 ss.
- OLIVETTI M., *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, 2012, p. 233 ss.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969
- , *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista AIC*, 2012, 3
- OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE – CAMERA DEI DEPUTATI, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XV Legislatura*, n. 2, in www.camera.it, 15 marzo 2007
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XV Legislatura*, n. 6, in www.camera.it, 15 marzo 2008
- , *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI Legislatura, in www.camera.it, 10 ottobre 2008
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura*, n. 2, in www.camera.it, 15 novembre 2008
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura*, n. 3, in www.camera.it, 15 marzo 2009
- , *Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI Legislatura, in www.camera.it, 30 ottobre 2009
- , *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI Legislatura, in www.camera.it, 29 novembre 2010
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura*, n. 10, in www.camera.it, 15 settembre 2011
- , *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI Legislatura, in www.camera.it, 4 novembre 2011
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura*, n. 13, in www.camera.it, 15 settembre 2012
- , *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI legislatura, in www.camera.it, 23 novembre 2012
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI Legislatura*, n. 14, in www.camera.it, 15 gennaio 2013
- , *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII Legislatura*, n. 1, in www.camera.it, 15 gennaio 2014

- , *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVII legislatura, in www.camera.it, 2014
- PACE A., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 1483 ss.
- , *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata «concorrente» in materia paesaggistica e sul «messaggio» della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 1222 ss.
- PADULA C., *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 503 ss.
- , *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2013, 2, p. 361 ss.
- PAGANO R., *Introduzione alla legistica: l'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004
- PALADIN L., *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1956, II, p. 993 ss.
- , *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1958, p. 533 ss.
- , *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. Cost.*, 1969, p. 871 ss.
- , *La formazione delle leggi*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-77*, 1979, p. 58 ss.
- , *Atti legislativi del Governo e rapporti tra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996, 1, p. 7 ss.
- , *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996
- PALAZZO F., *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2013
- PANEBIANCO M., *Gli atti di «colegislazione»*, Giuffrè, Milano, 2012
- PATERNITI F., *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte Costituzionale passa alle vie di fatto*, in forumcostituzionale.it, 2007
- PATTARO E., *La prassi del governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, 2013, p. 419 ss.
- PELLIZZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011
- PERASSI T., *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica (1917)*, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958
- PEREZ R., *Il controllo della finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 291 ss.
- PERGOLESI F., *Annotazioni in tema di c.d. leggi integrative*, in *Giur. Cost.* 1957, p. 799 ss.
- PERNA R., *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. Parlam.*, 2008, 4, p. 897 ss.
- , *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, p. 59 ss.
- PICCHI M., *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011
- PICCIONE D., *Il primo messaggio di rinvio di legge alle Camere da parte del presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost. tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie*

- del diritto parlamentare*, in *Giur. Cost.*, 2010, 1, p. 975 ss.
- PICCIRILLI G., *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'“omogeneità” della legge di conversione*, in CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 437 ss.
- PICCIRILLI G., *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'UE*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, p. 417 ss.
- PINELLI C., *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?* in *Giur. Cost.*, 1995, 3, p. 1363 ss.
- , *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2012 ss.
- , *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 57 ss.
- , *Recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di qualificazione di "atti con forza di legge"*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta: atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, Giappichelli, 2011 p. 305 ss.
- PINNA, P. *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988
- PITRUZZELLA G., *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Il foro it.*, 1988, I, p. 1412 ss.
- , *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, Cedam, 1989
- , *La straordinaria necessità e urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in *Le Regioni*, 1995, 6, p. 1100 ss.
- , *Decreto-legge e forma di governo*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 63 ss.
- , *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, p. 9 ss.
- , *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, 2013, 4
- PIZZORUSSO A., *Le fonti del diritto*, Bologna-Roma, 1977
- , *Consuetudine. Profili generali*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, Treccani, 1988
- , *Un intervento della Corte costituzionale sulla reiterazione di decreti-legge*, in *Leg. Pen.*, 1988, p. 247 ss.
- , *Sulla decretazione d'urgenza la Corte costituzionale interviene con un obiter dictum*, in *Corriere Giur.*, 1995, p. 437 ss.
- , *Alcuni problemi da affrontare per lo studio delle fonti del diritto nell'epoca contemporanea*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, Vol. 3, p. 2665 ss.
- PREDIERI A., *Il governo colegislatore*, in CAZZOLA F., PREDIERI A., PRIULLA G. (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1975, p. XVII
- PUGIOTTO A., *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, p. 2172 ss.

- , *Una radicata patologia: i decreti-legge d'interpretazione autentica*, in SIMONCINI A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 245 ss.
- RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia: studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, BUP, 2013
- RAUTI A., *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in RUGGERI A. (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 35 ss.
- RAVERAIRA M., *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, 6-8, p. 1433 ss.
- , *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversione (Nota a C. Cost. 23 aprile 1986, n. 108)*, in *Giur. Cost.*, 1986, 4, p. 601 ss.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967
- , *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. Dir. Cost.*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 163 ss.
- RIMOLI F., *Presupposti oggettivi del decreto-legge, sindacato di costituzionalità e trasformazione della forma di governo*, in MODUGNO F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 231 ss.
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007
- , *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2011, 1
- , *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in CAVALLINI L. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica: atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, p. 45 ss.
- , *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 1
- , *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista AIC*, 2012, 2
- , *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 2012, 3
- , *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica - Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 10, p. 917 ss.
- , *Il Parlamento*, in ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, Jovene, 2012, p. 232 ss.
- RIZZONI G., *Il «semestre europeo» fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2011, 4
- ROMANO-TASSONE A., *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994

- ROMBOLI R., *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto-legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995?*, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 910 ss.
- , *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in SIMONCINI A. (a cura di) *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 107 ss.
- , *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro It.*, 2007, I, p. 1986 ss.
- , *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro It.*, 2008, I, p. 3044 ss.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 215 ss.
- , *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 129 ss.
- , *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 298 ss.
- ROSSI L.S., *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 2, p. 293 ss.
- RUBECCHI M., *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI Legislatura*, in *Quad. cost.*, 2009, 3, p. 681 ss.
- RUGGERI A., *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 251 ss.
- , *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di) *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997
- , *La crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità» della politica*, in *Politica del diritto*, 2000, 1, p. 27 ss.
- , *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"... contraria?* in *forumcostituzionale.it*, 1 luglio 2002
- , *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *forumcostituzionale.it*, novembre 2010
- , *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Foro It.*, 2007, I, p. 2664 ss.
- , *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, in *Foro It.*, 2008, I, p. 3048 ss.
- , *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovverosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. sentt. nn.*

- 355 e 367 del 2010), in *forumcostituzionale.it*
- , *L'art. 94 della Costituzione vivente*, in *Federalismi.it*, 2011, 23
- , *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *forumcostituzionale.it*
- RUOTOLO M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 60 ss.
- SAITTA A., *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in *forumcostituzionale.it*, 23 settembre 2013
- SALAZAR C., *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parlam.*, 1996, 2, 417
- , *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 112 ss.
- SALERNO G., *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, Treccani, 1998, p. 11 ss.
- SANCHINI F., *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2013, 3
- SANDULLI A.M., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. Trim. Dir Pubbl.*, 1957, p. 269 ss.
- SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947
- , *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria (1909)*, ora in *Scritti minori. I*, Milano, 1950
- SAVINI G., *La prima prassi applicativa della sentenza Corte cost. 22/2012: verso un nuovo modello di produzione legislativa?*, in *Rass. Parlam.*, 2012, 2, p. 365 ss.
- SCACCIA G., *"Motivi" della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale*, in *Iter legis*, 1998, 3, 15
- , *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, 2010
- , *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 1999, 3, p. 387 ss.
- , *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2013, 2
- SCHMITT C., *Legalità e legittimità*, in ID, *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, in MIGLIO G., SCHIERA P. (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1972, p. 211 ss.
- SERGES G., *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2494 ss.
- SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI – SENATO, *Tagliar leggi con decreto-legge*, XVI legislatura, in *senato.it*, giugno 2008
- , *La semplificazione nella legge n. 133 del 2008*, XVI legislatura, in *senato.it*, ottobre 2008

- , *Ancora un decreto-legge per abrogare leggi*, XVI legislatura, in *senato.it*, dicembre 2008
- SERVIZIO STUDI - SENATO, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, n. 56, XVII legislatura, in *senato.it*, settembre 2013
- SEVERINI A., *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in *www.rivistaaic.it, Osservatorio*, luglio 2013
- SILVESTRI G., *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. Dir.*, 1996, 3, p. 421 ss.
- SIMONCINI A., *Gli atti aventi forza di legge*, in CARETTI P. (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, p. 239 ss..
- , *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003
- , (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006
- , *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in Simoncini A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, p. 19 ss.
- SORRENTINO F., *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir. Soc.*, 1974, p. 506 ss.
- , *Reiterazione dei decreti-legge e competenze regionali in materia paesistica*, in *Riv. Amm.*, 1988, 1184
- , *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. Cost.*, 2007, 3, p. 1676 ss.
- , *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009
- SORRENTINO F., CAPORALI G., *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, Utet, 1994, p. 100 ss.
- SPERTI A., *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in CARTABIA M., LAMARQUE E., TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 3 ss.
- , *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quad. cost.* 2012, p. 395 ss.
- SPUNTARELLI S., *L'amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007
- STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 17 ss.
- TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 202 ss.
- TONDI DELLA MURA V., *La riforma delle Unioni di comuni fra 'ingegneria' e 'approssimazione' istituzionali*, in *federalismi.it*, 2012, p. 2 ss.

- TOSATO G.L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in BONVICINI G., BRUGNOLI F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 15 ss.
- VENTURA L., *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995
- VERONESI P., *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1995, 3, p. 1371 ss.
- , *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium Iuris*, 2012, 4, p. 393 ss.
- VIESTI G., *Il decreto-legge*, Napoli, Jovene, 1967
- VIOLANTE L., *Premessa*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, Camera dei Deputati Segreteria generale, 1998, p. XI ss.
- VIRGA P., *Il provvedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1972
- ZACCARIA R., *L'uso delle fonti normative tra Governo e Parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)*, in *Giur. Cost.*, 2010, 5, p. 4073 ss.
- , (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2011
- , *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 283 ss.
- ZACCARIA R., ALBANESI E., *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2009
- , *Il contributo del parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. Cost.* 2009, 5, p. 4085 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1996, 1, p. 3 ss.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012

