

## L'avvio della XVIII legislatura e la decretazione d'urgenza: nuovo governo, vecchie abitudini\*

*Daniele Matarazzi*

SOMMARIO: **1.** La centralità della decretazione d'urgenza nel sistema politico-istituzionale italiano: profili di criticità. – **2.** Il Governo Conte e la decretazione d'urgenza. – **3.** La conversione del “d.l. sicurezza”: il ritorno del maxi-emendamento fiduciato. – **4.** La conversione del “D.l. semplificazioni”: un tipico esempio di decreto *omnibus*. – **5.** Conclusioni: alla ricerca di una reale discontinuità.

### *1. La centralità della decretazione d'urgenza nel sistema politico-istituzionale italiano: profili di criticità*

Il decreto-legge da più di vent'anni rappresenta uno degli strumenti preferenziali per la produzione di norme primarie<sup>1</sup>. Negli anni si è progressivamente affermata una tendenza generale volta a configurare tale strumento normativo più come un'iniziativa legislativa rafforzata dell'Esecutivo<sup>2</sup> che come atto con forza di legge utilizzabile dal Governo per far fronte a straordinarie esigenze di necessità ed

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

<sup>1</sup> E. Longo, *La legge precaria*, Torino, 2017, pag. 175; A. Simoncini e E. Longo, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, pag. 2; 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*, Torino, 2011, pag. 743 ss.

<sup>2</sup> Cfr. G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, pag. 175; A. Di Giovine, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1996, pag. 11.

urgenza, secondo il modello delineato dai Padri Costituenti nell'art. 77 Cost. ed avvalorato dalla dottrina maggioritaria per lungo tempo<sup>3</sup>.

Già dalla seconda metà degli anni '70 la dottrina aveva evidenziato la metamorfosi di questo strumento normativo rispetto all'originario disegno costituzionale<sup>4</sup>, per giungere a parlare vent'anni dopo di una vera e propria "*mutazione genetica*"<sup>5</sup> del decreto-legge, che ha portato l'istituto in esame a scindersi in due figure distinte.

Accanto infatti ai decreti-legge aventi ad oggetto situazioni emergenziali, conformi alle prescrizioni dell'art. 77 Cost, sono emersi, superando negli anni i primi numericamente, i decreti-legge c.d. "deviati" finalizzati principalmente ad avviare un procedimento legislativo alternativo<sup>6</sup>. La centralità della decretazione d'urgenza non solo ha certificato un ruolo di egemonia del Governo a discapito del Parlamento nell'attuazione dell'indirizzo politico<sup>7</sup>, ma ha altresì fatto

---

<sup>3</sup> G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, pag. 23 ss.; F. Modugno, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, pag. 458 ss.; F. Cerrone, *Fantasmia della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Diritto Pubblico*, 2015, 2, pag. 348 ss.

<sup>4</sup> A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, pag. XX, vedeva il decreto-legge come un "*disegno di legge governativo rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività*"; L. Paladin, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, pag. 1525, rilevava come "*il decreto-legge si riduce in sostanza ad un'anomala proposta che il Governo sottopone alle Camere, sia pure per darle immediata esecuzione*".

<sup>5</sup> In tal senso si esprime A. Ruggeri, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pag. 251 ss.

<sup>6</sup> V. sul punto A. Celotto, *L'"abuso" del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, pag. 307 ss.; A. Di Giovine, *La decretazione d'urgenza in Italia*, cit., pag. 5, secondo il quale tale configurazione del decreto legge rappresenta "*il punto di emersione più difettoso di una democrazia mediatrice e assembleare*".

<sup>7</sup> La dottrina da tempo denuncia come il frequente ricorso al decreto-legge ed al decreto legislativo abbia sostanzialmente spostato il potere normativo primario dal Parlamento al Governo. Cfr. A. Celotto, *L'"abuso" del decreto-legge.*, cit., pag. 278; U. De Siervo, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in F. Coccozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, pag. 497; M. Cartabia, *Introduzione. Il*

emergere prassi e degenerazioni nell'utilizzo di questo strumento solo parzialmente arginate dagli interventi della Corte costituzionale<sup>8</sup> sul tema a partire dalla seconda metà degli anni '90<sup>9</sup>.

Se infatti la Corte con la sentenza n. 29 del 1995 aveva per la prima volta affermato la possibilità di sottoporre a sindacato la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza<sup>10</sup>, posto fine alla prassi della reiterazione dei decreti-legge con la sentenza n. 360 del 1996<sup>11</sup>, e più di recente con la sentenza n. 220/2013 stabilito l'inidoneità del decreto-legge a porre in essere riforme ordinamentali<sup>12</sup>, meno incisivo è invece

---

governo "signore delle fonti"?", in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit.; Del rapporto tra decretazione d'urgenza ed indirizzo politico parla diffusamente G. Bernabei, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza. L'amministrazione con forza di legge*, Padova, 2017, pag. 70 ss.; sul punto V. anche G. Pitruzzella, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, pag. 63 ss.

<sup>8</sup> Cfr. R. Romboli, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita.*, cit., pag. 107 ss.

<sup>9</sup> Fino ad allora la Corte Costituzionale si era astenuta dall'esaminare nel merito le censure di violazione dei presupposti costituzionali per l'adozione del decreto-legge, considerandole assorbite o superate dalla mera conversione del provvedimento governativo da parte delle Camere; sul punto V. M. Ruotolo, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, pag. 3 ss.

<sup>10</sup> Il primo annullamento da parte della Corte Costituzionale di un decreto legge si è avuto con la sentenza n. 171 del 2007; V. sul punto R. Filippo, *Il decreto legge tra requisiti di costituzionalità e prassi: l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2011; 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.*, 12, 2007, pag. 2677 ss.

<sup>11</sup> Fino a quella storica sentenza infatti si era affermata una prassi che può essere definita come un vero e proprio *monstrum*, consistente nella sequenza decreto legge – approvazione con modificazioni del relativo disegno di legge da parte di una sola Camera – reiterazione del decreto-legge nel nuovo testo; Cfr. 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.*, cit., pag. 19 ss.

<sup>12</sup> L'inadeguatezza del decreto-legge a realizzare una riforma organica è per la Consulta dovuta al fatto che tale strumento trae la sua legittimazione generale da casi straordinari, ed è per sua natura destinato a dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere prontamente regolate, V. sul punto F. Sanchini, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della provincia*.

stato l'intervento dei giudici costituzionali di fronte al fenomeno dei maxi-emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge accompagnati dalla posizione della questione di fiducia.

L'atteggiamento della Consulta verso gli abusi di tale espediente procedimentale da parte dei Governi nelle legislature del maggioritario, nonostante un orientamento decisamente critico riguardo la legittimità costituzionale di tale pratica da parte della dottrina prevalente<sup>13</sup>, è parso eccessivamente prudente<sup>14</sup>.

La Corte infatti già con la sentenza n. 391 del 1995 ha circoscritto l'operatività dell'articolo 72 della Costituzione (che impone la votazione delle leggi articolo per articolo) al solo procedimento legislativo ordinario; tanto l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge, quanto l'approvazione mediante la posizione della questione di fiducia, venivano infatti inquadrati come procedimenti "speciali" le cui regole procedurali rientrano nella sfera di autonomia delle Camere e vengono determinate dai rispettivi regolamenti<sup>15</sup> che possono

---

*Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della corte costituzionale, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2013; N. Maccabiani, Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, in Giur. cost., 2013, pag. 3242 ss.*

<sup>13</sup> A. Ghiribelli, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011, pag. 282 ss.; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco – N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pag. 24 ss.; non mancano tuttavia orientamenti di segno opposto, su tutti V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, 2001, pag. 613 ss., il quale, operando una comparazione con il c.d. *vote bloqué* previsto dalla Costituzione della V Repubblica francese e sottolineando al contempo gli aspetti problematici in relazione alla Carta Costituzionale italiana, giustifica l'affermarsi della prassi dei maxi-emendamenti fiduciati, vista come conseguenza degli equilibri prodotti dalla forma di governo italiana e dal sistema politico-istituzionale nel suo insieme, che impediscono al Governo di dirigere e controllare l'attività del Parlamento.

<sup>14</sup> G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, pag. 281, parla di relativizzazione della precettività dell'art.72 Cost. nella giurisprudenza costituzionale sui maxi-emendamenti.

<sup>15</sup> Nello specifico gli artt. 96-bis R.C e 78 R.S per l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge e gli artt. 116 R.C e 161 co. 4 R.S per la posizione della questione di fiducia

pertanto derogare al principio sancito dall'art. 72 della Carta costituzionale<sup>16</sup>.

Altri soggetti istituzionali hanno quindi cercato di porre un freno alle degenerazioni collegate alla prassi dei maxi-emendamenti fiduciati in sede di conversione dei decreti-legge. Anzitutto i Presidenti della Repubblica, che a partire dalla fine degli anni '90 hanno più volte rivolto i propri poteri di controllo verso gli atti normativi del Governo<sup>17</sup>, con il fine di realizzare quegli obiettivi visti come necessari ed essenziali alla tenuta dell'assetto ordinamentale<sup>18</sup>. Inoltre, almeno fino alla XV Legislatura, i Presidenti della Camera dei Deputati hanno esercitato i propri poteri<sup>19</sup> in ordine all'ammissibilità degli emendamenti in modo

---

<sup>16</sup> Va segnalata, tuttavia, la recente ordinanza n. 17/2019 dalla quale emerge un implicito, ma chiaro *revirement* rispetto alla sentenza n. 391 del 1995, nell'ordinanza in questione infatti viene sottolineato come "gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa" V. sul punto N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019; *I maxi-emendamenti e la Corte Costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

<sup>17</sup> Particolarmente significativo in merito alla problematica dei maxi-emendamenti il messaggio inviato alle Camere dal Presidente Carlo Azeglio Ciampi (Senato Della Repubblica, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla Presidenza il 16 dicembre 2004, Doc. I, n.6, pag. 5) con il quale il legislatore veniva richiamato al rispetto di una corretta tecnica normativa, in cui si legge: "Ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare, invalso da tempo, che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale." V. sul punto R. Dickmann, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rass. parl.*, 4, 2009, pag. 1101 ss.

<sup>18</sup> V. sul punto D. Chinni, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014; I.G. Veltri, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, pag. 13

<sup>19</sup> A. Picone, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *il Parlamento della Repubblica: organi, procedure,*

tale da garantire un minimo di articolazione dei testi normativi e di conseguenza una minima pluralità di fasi di discussione e di voto. L'inversione di rotta più significativa tuttavia è avvenuta sul finire della XVI Legislatura; alla Camera infatti si è affermata una prassi che ha sancito la fine dei maxi-emendamenti governativi, consentendo un maggior coinvolgimento del Parlamento nell'attività di indirizzo politico. In tale ramo del Parlamento, nelle ultime due Legislature, l'Esecutivo ha rinunciato alla presentazione di maxi-emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge ponendo la fiducia sui testi licenziati dalle Commissioni di merito<sup>20</sup>.

Al Senato invece non formando le Commissioni un proprio testo sui decreti-legge, il Governo propone sì un maxi-emendamento, ma il contenuto dello stesso riproduce i singoli emendamenti approvati in seno alle Commissioni stesse<sup>21</sup>, scongiurando quindi il pericolo che l'Assemblea agisca come mero organo di ratifica. Le problematiche relative alla prassi dei maxi-emendamenti si inseriscono nella più ampia tematica relativa all'emendabilità o meno dei decreti-legge in sede di conversione<sup>22</sup>.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana la dottrina prevalente era unanime nel ritenere l'insussistenza di qualsivoglia limite all'emendabilità del decreto legge in sede di conversione parlamentare<sup>23</sup>, riconoscendo alla legge parlamentare

---

*apparati*, Roma, 2013., pag. 969, in cui si evidenzia tra l'altro una decisione del Presidente della Camera Pier Ferdinando Casini del 2003, che esclude la possibilità di presentare un unico emendamento sostitutivo dell'intero articolato imponendo quindi la divisione del testo (in concreto furono previsti tre "maxi-articoli").

<sup>20</sup> V. Di Porto, *La problematica prassi dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. Lippolis e N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2016, pag. 113; L. Di Stefano, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII Legislatura*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, pag. 18

<sup>21</sup> *Ibidem*. L'autore nota come nel caso in cui il maxi-emendamento contenga "qualcosa in più o qualcosa in meno rispetto agli emendamenti approvati in Commissione il Governo ne informa l'Assemblea"

<sup>22</sup> L. Di Stefano, *La decretazione d'urgenza*, cit., pag. 16

<sup>23</sup> V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1971, pag. 81 ss.; C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, pag. 27; L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pag. 533 ss.; F.

un ruolo centrale e superiore rispetto ai poteri normativi dell'Esecutivo, ruolo che non veniva meno nel caso della legge di conversione del decreto-legge.

Le prime manifestazioni della crisi del sistema politico-parlamentare italiano convinsero tuttavia una parte della dottrina<sup>24</sup> che fosse necessario ridimensionare il potere del Parlamento, in modo da ridimensionare contestualmente il ruolo (ormai sempre più egemone) dei partiti politici.

Si andava quindi imponendo l'idea che nel settore della decretazione d'urgenza fosse necessaria una ridefinizione dei rapporti tra Governo e Camere per il tramite di un apparato dogmatico fondato sulle teorie della connessione tra decreto-legge e legge di conversione, vista come una legge il cui oggetto era limitato da quello del decreto-legge<sup>25</sup>.

Il ruolo dominante assunto dal Governo rispetto al Parlamento, a partire dagli anni '90, ha confermato le tendenze già emerse in merito all'abuso della decretazione d'urgenza, facendo

---

Cerrone, *Fantasmia della dogmatica.*, cit., pag. 349 ss., evidenzia come lo statuto teorico del decreto-legge corrispondeva sia ad un'analisi dei rapporti tra poteri dello Stato (in particolare tra Governo e Parlamento) in quegli anni, sia ad un'analisi dei rapporti tra partiti politici, tenendo inoltre in considerazione quelle che erano le condizioni complessive della società italiana.

<sup>24</sup> G. F. Ciaurro, *Il Governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1, 1977, pag. 117 ss.; *Legiferare per decreti*, in *Nuovi studi politici*, 2, 1974, pag. 95 ss.; *La conversione in legge dei decreti d'urgenza*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, pag. 49 ss., secondo il quale l'inemendabilità del decreto-legge si collocava nella prospettiva di assicurare all'Esecutivo uno spazio autonomo di normazione, visto come rimedio al crescente egoismo degli organismi corporativi; V. Crisafulli, *Intervento in La Costituzione e la crisi*, *Gli Stati*, 10, 1973, vedeva nell'inemendabilità il rimedio per affrontare la crisi assoluta del sistema parlamentare; l'evoluzione delle teorie sull'inemendabilità del c.d. "costituzionalismo della crisi" è magistralmente ricostruita da G. Filippetta, *L'emendabilità*, cit., pag. 12 ss.

<sup>25</sup> F. Cerrone, *Fantasmia della dogmatica.*, cit., pag. 357

emergere nuove e diverse problematiche<sup>26</sup>, cui non solo la dottrina<sup>27</sup> ma anche il Presidente della Repubblica<sup>28</sup> cercavano di dare soluzione attraverso l'auspicio di una limitazione, più o meno netta, al potere di emendamento delle Camere.

La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, inizialmente negava la possibilità di limitare il potere emendativo del Parlamento nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti-legge, escludendo che la legge di conversione fosse una legge tipizzata nella competenza ed ammettendo pacificamente che questa potesse introdurre disposizioni

---

<sup>26</sup> In particolar modo si fa riferimento al fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, cui la Corte costituzionale pose fine con la sentenza n.360/1996, ed al ruolo sempre più egemone del *continuum* Governo – maggioranza parlamentare che utilizzava gli emendamenti in sede di conversione del decreto-legge come strumento per inserire normative nuove, eludendo in tal modo il controllo esercitato dal Capo dello Stato in sede di emanazione del provvedimento d'urgenza e di autorizzazione alla presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione.

<sup>27</sup> V. Angiolini, *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1996, pag. 206 ss.; G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. dir.*, 1996, pag. 421 ss.; F. Modugno, A. Celotto, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, pag. 3232 ss.

<sup>27</sup> V. Angiolini, *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1996, pag. 206 ss.; G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. dir.*, 1996, pag. 421 ss.; F. Modugno, A. Celotto, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, pag. 3232 ss.

<sup>28</sup> Dapprima il Presidente Carlo Azeglio Ciampi che con il messaggio del 29 marzo del 2002, nel rinviare alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 25 gennaio 2002, 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; in seguito ed in misura decisamente più intensa il Presidente Giorgio Napolitano, il quale con i comunicati del 18 maggio 2007 e del 26 febbraio 2011 diede avvio ad un'intensa attività di *moral suasion*. V. sul punto A. Simoncini, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 3, 2002, pag. 613 ss.; R. Dickmann, *Interventi del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 1101 ss.; G. Piccirilli, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pag. 437 ss.; P. Carnevale e D. Chinni, *C'è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2, 2011

eterogenee rispetto al decreto<sup>29</sup>. L'orientamento della Corte mutò successivamente con la nota sentenza n. 22/2012<sup>30</sup>, tramite la quale venne posto il requisito dell'omogeneità quale limite per l'emendabilità del decreto-legge tramite la legge di conversione. I giudici costituzionali, con questa decisione, arrivarono a stabilire l'illegittimità del decreto-legge qualora il suo contenuto non rispettasse il vincolo della omogeneità, ritenuto implicitamente previsto dall'art. 77 Cost. ed esplicitato dall'art. 15, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400.

Quest'ultima disposizione, pur non avendo rango costituzionale, e non potendo di conseguenza assurgere a parametro di legittimità nei giudizi dinnanzi alla Corte, nel prescrivere che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo va a costituire *“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”*<sup>31</sup>.

La Corte costituzionale, quindi, ha accolto parzialmente le tesi prospettate dalla dogmatica dell'inemendabilità, non è giunta infatti a ritenere completamente inemendabile il decreto governativo da parte delle Camere, come auspicato dal Presidente della Repubblica<sup>32</sup>, ma ha esteso il criterio dell'omogeneità alla legge di conversione.

---

<sup>29</sup> Con le sentenze nn. 171/2007 e 128/2008 infatti la Corte Costituzionale aveva annullato una legge di conversione di un decreto-legge a causa della carenza dei presupposti di necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 co.2 Cost., ammettendo la sindacabilità del decreto convertito; in tali pronunce tuttavia i giudici costituzionali non assoggettavano l'emendabilità del decreto-legge ad alcun limite, considerando la non omogeneità del contenuto del decreto-legge un indice della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza e, sulla base di tale premessa, analizzavano poi le singole disposizioni – o gruppi di disposizioni - tra loro disomogenee per accertare la mancanza o la presenza di quel requisito. V. sul punto S. M. Cicconetti, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur.It.*, n.12, 2012, pag. 2492-2493; F. Cerrone, *Fantasma della dogmatica.*, cit., pag. 343 ss.; A. Simoncini, E.Longo, *Dal decreto-legge alla legge di conversione*, cit., pag. 9 ss.

<sup>30</sup> Gli stessi principii vennero poi ribaditi nella sentenza n.32/2014

<sup>31</sup> Sent. n. 22/2012, punto 3.3 della motivazione.

<sup>32</sup> Con i comunicati del 18 maggio 2007 e del 26 febbraio 2011 nei quali il Presidente Napolitano invitava Governo e Parlamento a stipulare, dinanzi

Nella sentenza n. 22/2012 la Consulta configura la carenza di omogeneità non solo come indice di insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto-legge, come stabilito nelle sentenze nn. 171/2007 e 128/2008, ma anche come vero e proprio vizio formale attinente al procedimento di formazione in senso stretto, che investe la legge di conversione<sup>33</sup>.

Le ragioni di un così repentino mutamento da parte della Consulta fanno perno soprattutto su di un diverso modo di intendere la legge di conversione<sup>34</sup>, nelle sentenze n. 22/2012 e 32/2014 infatti questa non viene più concepita come una normale legge ordinaria, bensì come una legge funzionalizzata a competenza tipica<sup>35</sup>, e per tale motivo vincolata al rispetto del criterio di omogeneità (materiale o finalistica) che già vincola il decreto-legge cui è strettamente legata<sup>36</sup>.

---

all'opinione pubblica, una convenzione sulla sostanziale inemendabilità del decreto-legge. Sugli interventi del Presidente Napolitano in tema di conversione dei decreti-legge V. in particolare 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, pag. 975 ss.; N. Maccabiani, *La "difesa" della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del presidente Napolitano*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n.2, 2011.; D. Chinni, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, 12, 2012, pag. 2499 ss.

<sup>33</sup> G. Filippetta, *L'emendabilità*, cit., pag. 30

<sup>34</sup> G. Serges, *La "tipizzazione" delle leggi di conversione dei decreti-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 12, 2012, pag. 2494 ss.

<sup>35</sup> La Corte al punto 4.2 del *considerato in diritto* della sent. n. 22/2012 precisa infatti che *"Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario"*.

<sup>36</sup> V. sul punto F. Cerrone, *Fantasmii della dogmatica.*, cit., pag. 368 ss., l'autore critica l'accoglimento (seppur parziale) da parte della Corte costituzionale delle tesi favorevoli all'inemendabilità del decreto-legge, viste come mero rimedio volto ad arginare le problematiche connesse agli abusi della decretazione d'urgenza, in un contesto di crisi del parlamentarismo italiano che vede le Camere non più *"padrone del procedimento di formazione delle leggi e tantomeno di quello, regolato da specifiche norme dei regolamenti parlamentari, di conversione dei decreti"*, rimedio che non pare

Daniele Materazzi

*L'avvio della XVIII legislatura e la decretazione d'urgenza:  
nuovo governo, vecchie abitudini*

La sintetica, e certamente non esaustiva, panoramica sulle principali problematiche in tema di decretazione d'urgenza esposta in queste pagine fa da preambolo necessario a quello che sarà il *focus* principale di questo lavoro. Se è vero infatti che l'abuso della decretazione d'urgenza rappresenta da oltre un quarantennio uno dei principali fenomeni distorsivi del parlamentarismo italiano, si tratta ora di analizzare e verificare se il diverso assetto assunto dal sistema politico italiano a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018<sup>37</sup> abbia portato ad un'inversione di rotta sul tema oppure se le prassi e le storture che hanno contraddistinto le precedenti esperienze permangano anche nella corrente Legislatura.

Sarà posta in particolare l'attenzione su alcuni provvedimenti simbolici, in grado di evidenziare le tendenze generali che stanno caratterizzando l'utilizzo del decreto-legge in questo momento storico.

## *2. Il Governo Conte e la decretazione d'urgenza*

Nonostante l'ottimo risultato dei partiti e dei movimenti critici nei confronti dell'azione dei precedenti esecutivi, il quadro politico che emergeva all'esito delle elezioni del 2018 si presentava particolarmente

---

abbia sortito effetti benefici, essendo ancora il decreto-legge l'ordinario strumento di legislazione e continuando ad essere scritto prima ancora di qualsivoglia intervento del Parlamento in modo da ricomprendere gli ambiti materiali più disparati.

<sup>37</sup> Che hanno visto l'affermazione delle c.d. "forze antisistema" a scapito dei tradizionali partiti di centro-destra e centro-sinistra. Il ridimensionamento di quelle formazioni politiche, che a partire dal 1994 si erano alternate alla guida del paese, va inserito in un contesto storico di grande sfiducia verso il tradizionale circuito della rappresentanza politica e delle istituzioni che da essa promanano, che travalica i confini nazionali, presentandosi, secondo diverse forme e declinazioni, in tutta Europa. V. sul punto E. Longo, *La legge precaria*, cit., pag. 169-171; S. Staiano, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 19, 2015; A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica e poteri di normazione del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, pag. 3 ss.

complesso, non essendovi alcuna forza capace di poter definire una maggioranza politica in grado di sostenere un governo<sup>38</sup>.

Dopo uno stallo durato alcuni mesi, nei quali si era ipotizzata anche la nascita di un governo “neutrale” che avrebbe affrontato le imminenti scadenze finanziarie e traghettato il paese ad una nuova consultazione elettorale<sup>39</sup>, la ripresa del dialogo tra le forze politiche ha posto le basi nel giugno del 2018 per la formazione del Governo Conte, un Esecutivo sostenuto da soggetti (il M5S e la Lega) che si erano presentati come antagonisti nelle ultime elezioni<sup>40</sup>.

Il nuovo Governo sin dall'inizio manifestava la volontà di porsi in discontinuità con gli Esecutivi precedenti, non solo dal punto di vista politico ma anche procedimentale, trascorso ormai più di un anno dall'inizio della XVIII Legislatura è possibile tracciare un primo bilancio di quello che è stato l'utilizzo dello strumento del decreto-legge da parte del Governo Conte.

---

<sup>38</sup> La prima applicazione del nuovo sistema elettorale, in parte maggioritario ed in parte proporzionale, ha infatti generato un equivoco politico difficilmente risolvibile, con alcuni che rivendicavano la vittoria della coalizione più votata (quella di centro-destra con il 36% dei suffragi) mentre altri sostenevano che ad uscire vittorioso dalle elezioni fosse il partito più votato (il Movimento 5 Stelle capace di raccogliere il 32% dei consensi). V sul punto. F. Paterniti, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla luce delle evoluzioni della forma di governo italiana*, in *Federalismi.it*, 2019, pag. 3 ss., A. Pertici, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Rivista AIC*, 2/2018, pag. 6

<sup>39</sup> In tale prospettiva va letta l'iniziativa assunta, all'esito del terzo giro di consultazioni, dal Presidente Mattarella di affidare l'incarico di formazione dell'Esecutivo a Carlo Cottarelli, che tuttavia rinunciò dopo pochi giorni, visto il successivo riavvio del dialogo tra le forze politiche.

<sup>40</sup> L'individuazione di una base programmatica comune è avvenuta attraverso il c.d. “*contratto di governo*”, un documento politico mutuato dal modello tedesco del *Koalitionsvertrag*, che da un lato definiva i diversi punti del programma che avrebbero caratterizzato l'azione del nuovo Esecutivo e dall'altro assumeva, come evidenziato da F. Paterniti, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura*, Cit., pag. 8, “*le sembianze di argine rispetto alle possibili tendenze centrifughe che avrebbero potuto manifestarsi a seguito dell'incontro tra forze politiche originariamente contrapposte*”. Questo documento è stato tramutato in programma ufficiale del governo solo dopo essere stato espressamente avallato dai sostenitori delle due formazioni politiche che avrebbero formato il nuovo esecutivo, su tale insolito *iter* v. F. PINTO, *Politica e contratti: un'anomalia italiana*, in *Federalismi.it*, 11/2018.

Nella seconda parte della XVII Legislatura, pur permanendo diversi profili di criticità, erano emerse diverse tendenze incoraggianti nell'ottica di un superamento dell'esercizio patologico e dell'abuso dello strumento del decreto-legge<sup>41</sup>.

Si era in primo luogo registrata una netta riduzione del peso della decretazione d'urgenza rispetto al totale degli atti normativi approvati dalle Camere; a fine 2017, infatti, le leggi di conversione dei decreti-legge rappresentavano il 24,19 % del totale delle leggi approvate, un dato quasi dimezzato rispetto a tre anni prima<sup>42</sup>, così come dimezzato era il numero dei decreti-legge emanati in assoluto<sup>43</sup>.

Inoltre aveva trovato conferma la prassi affermatasi nella legislatura precedente, consistente nella rinuncia, in ossequio al Parlamento, da parte del Governo alla presentazione di maxi-emendamenti con la posizione della questione di fiducia sui testi preparati in seno alle Commissioni, nonostante un utilizzo ampio di tale strumento cui si è fatto ricorso in almeno una delle due Camere per il 52,4 % delle leggi di conversione.

Restavano di certo aperte diverse questioni, legate in particolare alla scarsa omogeneità dei provvedimenti del Governo, ed alla conferma della prassi del "bicameralismo alternato"<sup>44</sup>, che vedeva

---

<sup>41</sup> P. Rametta, *I decreti-legge nella XVII Legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, pag. 5

<sup>42</sup> I dati relativi alla decretazione d'urgenza nella XVII Legislatura sono presi da: Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, n.13, aggiornato al 20 ottobre 2017.

<sup>43</sup> Nel biennio 2013-2014 furono emanati ben 52 decreti-legge, mentre nel biennio 2016-2017 il numero dei decreti-legge scese a 27, per individuare un dato simile nella storia repubblicana bisogna tornare indietro sino alla seconda metà degli anni '60.

<sup>44</sup> Sulla prassi del "bicameralismo alternato" sono intervenuti diversi autori tra cui: C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 9, 2013, pag. 2 ss.; E. Griglio, *La transizione dai Maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo - Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, pag. 93; D. De Lungo, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; I. Lolli, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la "sua" maggioranza*,

impegnata una sola Camera nell'esame del testo, con l'altra che si limitava ad approvare senza modifiche il decreto-legge, con buona pace del principio del bicameralismo paritario e perfetto<sup>45</sup>.

Tutto sommato però il crepuscolo della XVII Legislatura aveva evidenziato delle tendenze incoraggianti, con un utilizzo meno disinvolto da parte dell'Esecutivo dello strumento del decreto-legge, rispetto alla XVI Legislatura (nella quale l'utilizzo del decreto-legge aveva raggiunto proporzioni enormi<sup>46</sup>) ed all'inizio della XVII Legislatura. Tali segnali positivi non hanno trovato del tutto conferma in questo primo anno della XVIII Legislatura, dove anzi sembrano riemergere vecchie abitudini, in tema di decretazione d'urgenza, cui non si può guardare senza una certa preoccupazione<sup>47</sup>.

Il Governo Conte infatti ha fatto ampio ricorso ai decreti-legge, che hanno quasi monopolizzato l'attività dell'Esecutivo in Parlamento, con le Camere raramente chiamate ad approvare disegni di legge ordinari<sup>48</sup>. L'incidenza delle leggi di conversione sul totale degli atti

---

in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016; L. Di Stefano, *La decretazione d'urgenza*, Cit., pag. 14 ss.

<sup>45</sup> Fortemente critica relativamente a tale prassi è I. Lolli, *Decreti-legge e disegni di legge*, Cit., pag. 39 ss., che vede nel "bicameralismo alternato" una sorta di "monocameralismo indotto", configurando una palese violazione del principio della doppia ponderazione, che a Costituzione invariata costituisce la fisiologia del sistema; di segno opposto le considerazioni di P. Rametta, *I decreti-legge nella XVII Legislatura*, Cit., pag. 9, che evidenzia come tale modalità di approvazione se da un lato preclude ad uno dei due rami del Parlamento la benché minima verifica ed analisi su di un disegno di legge, dall'altro vede nell'altro ramo un tempo di esame quasi raddoppiato, tale da consentire un esame molto più approfondito sulle normative introdotte.

<sup>46</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2, 2013, pag. 409 ss.; G. Rivosecchi, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in R. Calvano (a cura di), *Legislazione governativa d'urgenza e crisi. Atti del 1 Seminario di studi di diritto costituzionale, Unitelma Sapienza, Roma 18 settembre 2014*, Napoli, 2015. Pag. 124 ss.

<sup>47</sup> I dati relativi alla decretazione d'urgenza nella XVIII Legislatura sono presi da: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, dossier realizzato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, aggiornato al 5 maggio 2019, consultabile su internet all'indirizzo [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_la\\_produzione\\_normativa\\_nella\\_xviii\\_legislatura.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html)

<sup>48</sup> I disegni di leggi "ordinari" per avanzare proposte di governo nella XVIII Legislatura hanno infatti inciso solo per il 16% sul totale dei provvedimenti presentati

normativi approvati nel primo anno della corrente legislatura dal Parlamento è infatti pari al 42,8 % del totale, un dato superato, nel recente passato, solo dal Governo Letta con il 52,3.

Anche il numero dei decreti emanati in assoluto (24) è più vicino ai dati rilevati all'inizio della legislatura precedente (25), rispetto a quelli più contenuti che, come si è visto, hanno caratterizzato il biennio conclusivo della XVII Legislatura. Il frequente ricorso al decreto-legge da parte dei Governi Monti e Letta<sup>49</sup> trovava la sua ragione di fondo nella crisi economica che ha interessato l'Europa negli anni a cavallo tra la XVI e la XVII Legislatura, che imponeva l'utilizzo di strumenti normativi in grado di intervenire in tempi celeri sui mercati e sulle istituzioni finanziarie internazionali<sup>50</sup>.

In dottrina si è infatti sottolineato<sup>51</sup> come il decreto-legge sia anzitutto uno strumento molto facile da utilizzare per l'Esecutivo, dal momento che basta una deliberazione del Consiglio dei Ministri e la firma del Capo dello Stato, mai negata fatti salvi rarissimi casi; in secondo luogo, di grande efficacia ed impatto mediatico, poiché entra in vigore immediatamente costringendo il Parlamento ad occuparsene

---

dal Governo al Parlamento, rappresentando il dato più basso delle ultime tre legislature.

<sup>49</sup> I decreti-legge emanati mensilmente sono stati in media 2,4 da parte del Governo Monti e 2,7 da parte del Governo Letta, la media del Governo Conte è attualmente di 2,1.

<sup>50</sup> V. sul punto V. Di Porto, *I decreti legge tra crisi economica ed affievolimento delle patologie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016; E. Longo, *La legge precaria*, cit., pag. 173; A. Iannuzzi, *Crisi economico finanziaria e decreti-legge "manifesto". Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, in *Dir. soc.*, 1, 2015, pag. 105 ss.

<sup>51</sup> V. sul punto A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza*, Cit., pag. 50 ss., l'autore sottolinea come la precisa data di conclusione del procedimento di conversione consenta all'Esecutivo di utilizzare subito il credito elettorale derivante dal solo fatto di aver condiviso in Consiglio dei Ministri le misure adottate; L. Duilio, *Politica legislativa nella transizione: fuga dalla legge e problemi relativi*; in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, pag. 18, evidenzia inoltre come "il decreto-legge ha finito per diventare lo strumento principale di intervento dell'Esecutivo, perché ritenuto il mezzo più importante di decisione e di attuazione del programma di governo, e l'espedito istituzionale più opportuno per non finire nelle sabbie mobili di un iter parlamentare considerato difficile da gestire".

in tempi brevi rendendo al contempo tangibile l'attuazione del programma governativo in quei punti ritenuti politicamente più urgenti.

Si è visto infatti come l'attuale Esecutivo abbia seguito un *iter* di formazione del tutto particolare, che ha visto come momento di propulsione la redazione del c.d. *contratto di governo*, questo documento ha costituito nella sostanza il programma su cui il Governo ha richiesto alle Camere la fiducia, ma prima di tale momento è stato sottoposto ad una sorta di *referendum* tra i sostenitori delle formazioni politiche che ne erano parte<sup>52</sup>. La legittimazione popolare del *contratto di governo* ha quindi inciso non solo sull'orizzonte programmatico dell'attuale Esecutivo, ma anche sugli strumenti utilizzabili per realizzarlo; l'esigenza di dare immediato riscontro alla fiducia espressa dai sostenitori della nuova maggioranza ha infatti condotto ad un evidente protagonismo del nuovo Governo, deciso a voler realizzare rapidamente i punti maggiormente rappresentativi dei programmi elettorali dei due partiti che lo compongono<sup>53</sup>.

Ciò tuttavia ha portato inevitabilmente l'attuale Governo a seguire le orme dei propri predecessori nel forzare la lettera dell'art. 77 della Costituzione, con un conseguente uso improprio di questo strumento, astrattamente previsto per far fronte ad emergenze od urgenze, ma nella realtà mezzo principale tramite cui implementare il programma di governo. Circa il 60% dei decreti-legge emanati dal Governo Conte hanno infatti avuto il chiaro scopo di dare attuazione all'agenda politica dell'Esecutivo, e solo in due occasioni questo strumento normativo è stato utilizzato per far fronte a vere e proprie emergenze, ossia in

---

<sup>52</sup> La Lega ha predisposto degli appositi gazebo per verificare il consenso dei cittadini sul documento, mentre il Movimento 5 Stelle ha aperto una consultazione on-line sulla piattaforma Rousseau.

<sup>53</sup> F. Paterniti, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura*, Cit., pag. 9; M. Carducci, *Le dimensioni di interferenza del "contratto" di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13, 2018

occasione del crollo del ponte di Genova<sup>54</sup> e del salvataggio della banca Carige<sup>55</sup>.

Dal punto di vista del ricorso allo strumento, dunque, l'attuale legislatura si pone in continuità con le precedenti, una continuità che si riscontra anche dal punto di vista procedurale.

Ha trovato conferma anzitutto la prassi del "bicameralismo alternato", che come accennato vede una sola Camera, o per meglio dire le Commissioni di una sola Camera il cui ruolo viene ad espandersi a scapito del *plenum*, impegnata a scrivere il testo di una legge, con l'altra che in sostanza assume funzioni di mera ratifica<sup>56</sup>. Dei 15 decreti-legge convertiti sino ad ora, infatti, solo per due è stata necessaria più di una lettura in uno dei due rami del Parlamento.

Anche il ricorso al voto di fiducia, in un primo tempo minore rispetto alle legislature precedenti, si è poi intensificato nel momento in cui sono arrivati all'attenzione dell'Assemblea quei provvedimenti sui quali si evidenziavano i maggiori contrasti tra le forze di governo e che quindi mettevano a rischio la tenuta della maggioranza. In cinque casi si è fatto ricorso allo strumento in almeno uno dei due rami del Parlamento, e nel caso del "decreto sicurezza" la fiducia è stata posta in entrambi.

Il ricorso alla questione di fiducia nella conversione dei decreti-legge e la scarsa omogeneità di contenuti dei provvedimenti sono come si è visto due degli aspetti patologici che da più tempo investono la tematica della decretazione d'urgenza. Il permanere di queste pratiche distorsive costituisce la cartina al tornasole di una discontinuità nei metodi che non c'è stata, e conferma ancora una volta la prevalenza del Governo rispetto al Parlamento, ormai sempre più marginale nell'attuazione dell'indirizzo politico.

---

<sup>54</sup> Il d.l. n. 109/2018 in realtà conteneva anche disposizioni difficilmente inquadrabili come emergenziali, come la creazione di una banca dati sulle opere pubbliche e l'istituzione di un'Agenzia di vigilanza per la sicurezza di strade ed autostrade.

<sup>55</sup> Dati presi dallo studio mensile sulla produzione legislativa realizzato da Openpolis.it in collaborazione con AGI, consultabile on-line all'indirizzo: <https://www.openpolis.it/decreti-incompleti-per-implementare-il-programma-di-governo/>.

<sup>56</sup> V. Di Porto, *I decreti legge*, cit., pag. 5, guarda con favore a tale sistema, definito come "una razionalizzazione del sistema bicamerale perfetto".

L'analisi, nelle pagine che seguono, dell'*iter* di conversione di due provvedimenti "bandiera" dell'attuale Esecutivo, ossia il c.d. "d.l. sicurezza" ed il c.d. "d.l. semplificazioni", evidenzierà la permanenza (se non addirittura il peggioramento) di quegli abusi della decretazione d'urgenza che, come più volte sottolineato in questo scritto, sembrano ormai connaturati alla nostra forma di governo a prescindere dalle forze politiche che di volta in volta si trovano a dover guidare l'esecutivo. Nel caso del "d.l. sicurezza" infatti si è assistito ad un ritorno del maxi-emendamento fiduciato da parte del Governo, mentre il "d.l. semplificazioni" costituisce l'ennesimo esempio di decreto *omnibus*, nonostante l'ormai cristallizzata regola dell'omogeneità come limite al potere emendativo dei decreti-legge in sede di conversione.

### *3. La conversione del "d.l. sicurezza": il ritorno del maxi-emendamento fiduciato*

Tra gli abusi della decretazione d'urgenza si è più volte sottolineato come il fenomeno dei c.d. maxi-emendamenti collegati alla posizione della questione di fiducia in sede di conversione dei decreti-legge abbia rappresentato, soprattutto negli anni coincidenti con la fase "maggioritaria" del nostro parlamentarismo, uno degli aspetti più preoccupanti, in grado di condizionare con pesanti conseguenze non solo la procedura di approvazione della legge, ma addirittura l'intero circuito democratico-rappresentativo<sup>57</sup>.

Tale espediente procedimentale, definito come "*un azzeramento del potere di emendamento attraverso la sua estremizzazione*"<sup>58</sup>, si è concentrato principalmente su due tipologie di legge, le leggi di

---

<sup>57</sup> Sul punto la letteratura è vasta, tra i tanti si segnalano: E. Griglio, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, pag. 807 ss.; P. Caretti, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo - Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, pag. 13 ss.; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pag. 41e ss.

<sup>58</sup> Tale espressione è da attribuirsi a G. Piccirilli, *L'emendamento*, cit., pag. 259.

bilancio e quelle di conversione dei decreti-legge, ossia su quei procedimenti la cui approvazione avviene in tempi certi, ed attraverso i quali, come si è visto, l'Esecutivo concretizza il proprio indirizzo politico<sup>59</sup>.

Nel periodo compreso tra la XI e la XV Legislatura oltre il 55% delle questioni di fiducia poste nel procedimento legislativo hanno avuto ad oggetto l'articolo unico del disegno di legge di conversione ovvero emendamenti ad esso riferiti. L'ampio utilizzo dello strumento negli anni del c.d. "bipolarismo" è avvenuto non solo in funzione antiostruzionistica, ma anche e soprattutto come mezzo tramite cui ridurre i tempi di conversione e ricompattare la maggioranza, specialmente quando oggetto della conversione erano decreti dotati di un alto tasso di politicità, volti a porre in essere riforme strutturali ovvero ad intervenire su una molteplicità di settori<sup>60</sup>.

Come già ricordato, l'incidenza dei maxi-emendamenti fiduciati sul procedimento legislativo ha trovato una sorta di legittimazione nella giurisprudenza costituzionale. Alla Camera, tuttavia, il Comitato per la legislazione ha più volte manifestato dubbi sulla legittimità costituzionale della prassi qui in esame<sup>61</sup>.

La tendenza che, a partire dal Governo Monti, ha visto l'Esecutivo rinunciare alla proposizione di maxi-emendamenti alla Camera, ponendo la fiducia sui testi licenziati dalle Commissioni, ed utilizzare lo strumento al Senato<sup>62</sup> come "vettore fotografico" di tutti gli

---

<sup>59</sup> V. Lippolis, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti*, Cit., pag. 43 ss., definisce il maxi-emendamento collegato alla questione di fiducia come "il surrogato del voto bloccato francese. Con una fondamentale differenza però: la procedura del voto bloccato segue regole chiare che hanno un esplicito fondamento costituzionale ed è scollegata dalla messa in gioco della fiducia. La prassi italiana si è formata in uno spazio lasciato vuoto dalle norme costituzionali e in assenza di una disciplina che ne fissasse i limiti, ha assunto aspetti degenerativi".

<sup>60</sup> Sul punto V. I. Lolli, *Decreti-legge e disegni di legge*, cit., pag. 18

<sup>61</sup> Del dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione parla in maniera approfondita V. Di Porto, *La problematica prassi dei maxi-emendamenti*, cit., pag. 107

<sup>62</sup> Al Senato il procedimento di conversione dei decreti-legge è disciplinato dall'art. 78 del relativo regolamento che non prevede che le Commissioni formino un proprio testo sul disegno di legge, limitandosi a norma del comma 7 del sopracitato

emendamenti approvati dalle Commissioni che confluiscono al suo interno<sup>63</sup>, ha avuto se non altro il merito di consentire un maggior coinvolgimento delle Camere nell'*iter* di conversione. Tuttavia tale prassi presenta non poche problematiche, in particolare circa il ruolo assunto dalle Commissioni: queste infatti svolgono funzioni formalmente referenti ma sostanzialmente redigenti, a scapito del *plenum* che si limita a ratificare il testo formato in Commissione<sup>64</sup>.

Questa inedita configurazione del ruolo delle Commissioni, infatti, finisce anzitutto per ledere il principio di piena conoscibilità dei lavori parlamentari<sup>65</sup>; in secondo luogo aggira la riserva di assemblea prevista per la conversione dei decreti-legge dall'art. 96 *bis* R.C e dagli artt. 35 e 36 R.S. Questo maggior coinvolgimento delle Assemblee nella determinazione del contenuto del maxi-emendamento, seppur attraverso un sistema che come si è visto non esime da interrogativi, non ha tuttavia trovato conferma in occasione della conversione del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. "decreto sicurezza")

Questo provvedimento, l'unico come si è visto che in questa legislatura ha visto il Governo porre la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, è stato uno di quelli sui quali maggiori sono state le divergenze tra i due partiti che formano l'attuale maggioranza, come testimonia il difficoltoso *iter* che ha portato alla sua conversione. Per quello che in questa sede maggiormente interessa, si deve registrare appunto il ritorno (al Senato<sup>66</sup>) del fenomeno del maxi-emendamento fiduciato, presentato autonomamente dal Governo senza che al suo

---

articolo a presentare all'Assemblea gli emendamenti proposti ed approvati in quella sede.

<sup>63</sup> V. sul punto G. Savini, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità ed innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, 2014.

<sup>64</sup> Cfr. I.G. Veltri, *Decretazione d'urgenza*, Cit., pag. 24.

<sup>65</sup> Le funzioni formalmente referenti ma sostanzialmente redigenti svolte dalle Commissioni parlamentari non sono infatti né da un adeguato regime di pubblicità, né da modalità di votazione che assicurino la conoscibilità del voto dei singoli o dei gruppi. Cfr. V. I. Lollo, *Decreti-legge e disegni di legge.*, cit.; D. De Lungo, *Tendenze e prospettive evolutive.*, cit., pag. 11.

<sup>66</sup> La conversione definitiva è avvenuta alla Camera nella seduta del 28 novembre 2018, anche in questo ramo del Parlamento è stata *posta* dal Governo la questione di fiducia, ma sul testo approvato in prima lettura al Senato e senza modifiche dalle Commissioni della Camera.

interno venissero “assemblati” tutti gli emendamenti approvati in Commissione referente<sup>67</sup>.

Anche nella XVII Legislatura vi erano stati casi in cui l'Esecutivo non aveva riprodotto integralmente gli emendamenti approvati in Commissione, come nel caso del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, provocando qualche dibattito<sup>68</sup>, ma nel caso in esame c'è stato di più, poiché numerose disposizioni del maxi-emendamento non avevano avuto alcuna discussione in Commissione ma solo un veloce passaggio come emendamenti del relatore immediatamente ritirati e in nessun modo discussi<sup>69</sup>, generando contestazioni sul metodo non solo da parte delle forze parlamentari ostili al provvedimento<sup>70</sup>, ma anche da parte di quelle che pur non facendo parte della maggioranza lo avevano sostenuto<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Sul punto V. M. Ruotolo, *Sui vizi formali del decreto-legge*, cit., pag. 22-23.

<sup>68</sup> V. sul punto V. Di Porto, *La problematica prassi dei maxi-emendamenti*, cit., pag. 113.

<sup>69</sup> Tra le integrazioni *recepte* nel maxiemendamento in particolare vi è la riproduzione, con alcune modificazioni, del testo di cinque emendamenti presentati dal relatore, senatore Borghesi, in Commissione, successivamente ritirati e poi trasformati in ordini del giorno: 31.0.600, 35.0.601, 35.0.602, 35.0.603 e 38.0.600.

<sup>70</sup> Si veda ad esempio l'intervento del Senatore Marcucci (PD): “Signor Presidente, non capisco cosa sta succedendo e le chiedo aiuto. Siamo ormai al terzo o quarto rinvio; come abbiamo già ricordato in mattinata, questo provvedimento è uscito dalla Commissione ben sei giorni fa; noi eravamo convocati per lavorare ieri mattina alle ore 9,30; oggi il Sottosegretario è stato molto bravo intervenendo in replica dopo la discussione generale, ma evidentemente non sapeva di cosa stesse parlando visto che l'emendamento che ha appena annunciato non era ancora stato scritto e non si sapeva ancora cosa contenesse. Intanto non ho capito se è stata posta la questione di fiducia. Il Sottosegretario ha fatto riferimento a un emendamento, lei fa riferimento ai lavori della Commissione, quindi ci sta dicendo che quell'emendamento conterrà esclusivamente le proposte emendative approvate in Commissione: questo ci sta dicendo?” (resoconto stenografico della seduta n. 054 del 06/11/2018).

<sup>71</sup> Si veda ad esempio l'intervento del Senatore Caliendo (FI): “Vede, Presidente, il decreto-legge che è stato licenziato e sul quale viene posta la fiducia aveva necessità di alcune integrazioni e correzioni, che avevamo formulato con appositi emendamenti. Vi era la volontà di votare a favore, perché avevamo la necessità di riaffermare l'esigenza di sicurezza contro i tentativi di contrastarla nel nostro Paese, ma c'è stato detto di no. Inoltre oggi, Presidente, ho scoperto una cosa che non so nemmeno come definire: il relatore del disegno di legge di conversione ha presentato in Commissione cinque emendamenti e ha poi deciso di trasformarli in ordini del giorno, che, con parere

Quanto avvenuto in occasione della conversione del “decreto sicurezza”, pur rimanendo ad oggi un caso isolato, rappresenta un ritorno al passato che ponendo al di fuori delle aule l'attività di “contrattazione” tra le forze politiche, torna a marginalizzare il ruolo delle Assemblee. Occorre quindi monitorare nei mesi futuri l'attività dell'Esecutivo in Parlamento, al fine di verificare se il ritorno del maxi-emendamento, nella sua configurazione che possiamo definire “classica”, sia relegato al caso qui esaminato oppure costituisca un'inversione di tendenza generale rispetto alla prassi che si era affermata nelle due precedenti legislature.

#### *4. La conversione del “d.l. semplificazioni”: un tipico esempio di decreto omnibus*

Accanto al frequente ricorso da parte del Governo alla posizione della questione di fiducia in sede di conversione, l'altra grande modalità di abuso della decretazione d'urgenza, che si è sviluppata a partire dai primi anni '90 per arrivare, oggi, a caratterizzare in maniera strutturale l'utilizzo del decreto-legge, è la prassi dei c.d. decreti *omnibus*. Per decreti *omnibus* s'intendono quei decreti legge che vedono inserite al loro interno “*misure relative agli oggetti ed ai settori più disparati*”<sup>72</sup>, provvedimenti quindi che si caratterizzano per l'eterogeneità dei contenuti, sia essa originaria, cioè propria del decreto-legge così come adottato dall'Esecutivo, ovvero derivata dall'attività emendativa delle Camere in sede di conversione<sup>73</sup>.

Tale problematica, si è visto, si ricollega al tema della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge, già oggetto della giurisprudenza costituzionale del biennio 2007-2008, e di conseguenza a quello dell'inemendabilità del decreto-legge nell'ambito del procedimento di conversione, questione risolta dalla Corte

---

*favorevole del Governo, sono stati sottratti all'esame e alla discussione”* (resoconto stenografico della seduta n. 054 del 06/11/2018).

<sup>72</sup> Così S. Veneziano, *La decretazione d'urgenza nella prospettiva della Corte costituzionale*, in N.Lipari (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Napoli, 2006, pag. 42.

<sup>73</sup> V. sul punto R. Filippo, *Il decreto legge tra requisiti di costituzionalità e prassi.*, cit., pag. 15 ss.; E. Longo, *La legge precaria*, cit., pag. 191

costituzionale con la nota sentenza n. 22/2012 che ha individuato proprio nel requisito dell'omogeneità il limite per l'emendabilità del decreto-legge, ponendo così un'importante argine alla proliferazione di leggi dal contenuto eterogeneo che aveva caratterizzato il recente passato. Va precisato che la Corte, con questa storica pronuncia, nell'individuare il suddetto limite all'emendabilità dei decreti-legge, ha comunque fatto salva la prassi dei c.d. decreti "milleproroghe", aventi per loro stessa natura contenuto eterogeneo, ritenendo che essi rispettino il requisito necessario della matrice razionalmente unitaria delle norme in essi contenute<sup>74</sup>, in quanto anche in essi sarebbe ravvisabile una *ratio* unitaria, non tanto sotto il profilo contenutistico, quanto piuttosto sotto quello finalistico<sup>75</sup>.

Nella XVIII Legislatura, finora, il caso più evidente di decreto *omnibus* è rappresentato dal d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (c.d. decreto "semplificazioni") approvato, con la fiducia, dalla Camera dei Deputati il 7 febbraio 2019 senza modifiche rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato<sup>76</sup>. Ed è proprio l'*iter* seguito dal provvedimento a Palazzo Madama, che evidenzia come l'attività emendativa in sede di conversione possa far "lievitare" il decreto-legge rispetto alla sua originaria configurazione, con la confluenza al suo interno di disposizioni riguardanti materie e settori differenti ed ulteriori rispetto a quelli previsti nell'originario provvedimento d'urgenza.

Il rischio che in fase di conversione il decreto-legge si arricchisca di norme eterogenee rispetto al suo originario contenuto è, inoltre, amplificato dall'affermazione della prassi, emersa già nella scorsa legislatura, dei c.d. "decreti a perdere", ossia quei decreti lasciati decadere per mancata conversione, o per i quali i termini di conversione sono prossimi alla scadenza, che vengono "recuperati" sotto forma di

---

<sup>74</sup> Per i Giudici costituzionali infatti "*i cosiddetti decreti "milleproroghe" [...] sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale*". Cfr. *considerato in diritto* n. 3.4, sent. Corte cost. 22/2012

<sup>75</sup> F. Cerrone, *Fantasmata della dogmatica.*, cit., pag. 358 ss.

<sup>76</sup> Confermando ancora una volta la prassi del c.d. "bicameralismo alternato".

emendamenti alla legge di conversione di un altro decreto<sup>77</sup>. Questo è accaduto proprio in occasione della conversione del decreto “semplificazioni” al Senato, dove l’attività emendativa delle Commissioni ha fatto sì che confluissero nel provvedimento i contenuti di altri due decreti-legge, uno già decaduto, quello sui c.d. Ncc, ed un altro, quello per il rinnovo dei consigli degli ordini forensi, che sarebbe decaduto il successivo 12 marzo.

Il decreto “semplificazioni”, originariamente composto da dodici articoli, è quindi lievitato durante l’esame in Commissione cumulando 61 pagine di emendamenti, già approvati e contenuti nel testo presentato in aula. Come conseguenza, nella seduta del 28 gennaio 2019, la Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati ha dichiarato inammissibili 62 emendamenti sugli 85 approvati dalle Commissioni<sup>78</sup>, azionando l’art. 97 co.1 R.S. secondo il quale “*sono improponibili [...] emendamenti [...] che siano estranei all’oggetto della discussione*”, come fece nella XVII Legislatura il predecessore Pietro Grasso in occasione dell’esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 1515<sup>79</sup>.

Nonostante l’intervento della Presidenza del Senato, i commi del decreto “semplificazioni” da 39 sono diventati 152, con un incremento del 289% tra il testo presentato dal Governo e quello approvato dal Parlamento<sup>80</sup>. I decreti *omnibus* sono quindi duri a morire e ciò è confermato dal fatto che il decreto “semplificazioni” non rappresenta un caso isolato, poiché anche il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (c.d. “decretone”) approvato, pur se con un *iter* meno “drammatico”, in via

---

<sup>77</sup> Sulla prassi dei c.d. “decreti a perdere” Cfr. M. Rubechi, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, in *Quad. cost.*, 3, 2009, pag. 681 ss.; V. Di Porto, *La decretazione d’urgenza nella XIV legislatura: spunti da una ricognizione*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, pag. 873; P. Rametta, *I decreti-legge nella XVII Legislatura.*, cit., pag. 9; E. Longo, *La legge precaria*, cit., pag. 232 ss.

<sup>78</sup> Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 084 del 28/01/2019.

<sup>79</sup> Nella seduta del 20 febbraio 2014 la Presidenza del Senato ha infatti respinto numerosi emendamenti ritenuti eterogenei rispetto alle singole disposizioni decretizie.

<sup>80</sup> Dati presi dallo studio mensile sulla produzione legislativa realizzato da Openpolis.it in collaborazione con AGI, consultabile on-line all’indirizzo: <https://www.openpolis.it/decreti-incompleti-per-implementare-il-programma-di-governo/>.

definitiva dal Senato nella seduta del 27 marzo 2019, rappresenta un esempio di *omnibus*.

Il problematico sradicamento di tale prassi sottolinea come nelle ultime legislature l'attuazione dell'indirizzo politico da parte del Governo spesso si risolve nell'approvazione di provvedimenti dal contenuto disomogeneo, legati alle contingenze politiche del momento, e che spesso rendono necessario, come nel caso qui esaminato, l'intervento di figure di garanzia quali i Presidenti di Assemblea, teso ad evitare che gli emendamenti approvati in Commissione portino la legge di conversione ad eccedere l'ambito materiale riferibile al decreto originario.

L'abuso della decretazione d'urgenza, inoltre, comporta una situazione di sovraccarico nell'agenda delle due Camere, con il conseguente rischio che alcuni provvedimenti stentino a restare nei tempi di conversione, inducendo il Governo ad accorpare decreti riguardanti ambiti oggettivi profondamente diversi, la cui unica *ratio* comune pare essere quella di far parte del programma dell'Esecutivo.

##### *5. Conclusioni: alla ricerca di una reale discontinuità*

Dall'analisi degli eventi di questo primo segmento della XVIII Legislatura non si può rilevare alcuna inversione di tendenza rispetto alle criticità che negli anni hanno interessato l'utilizzo dello strumento del decreto legge; anzi, quanto successo in occasione della conversione del decreto "sicurezza" sembra aver riportato in auge espedienti procedurali che si credevano superati definitivamente. Sicuramente è ancora troppo presto per poter dare un giudizio definitivo sulla legislatura, quel che è certo è che la transizione dalla "seconda" alla "terza" Repubblica, sinora, non ha portato alcuna discontinuità significativa sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento e sull'utilizzo della decretazione d'urgenza come strumento privilegiato di normazione.

Questo dovrebbe indurre ad una profonda riflessione sulla forma di governo italiana, alla luce della ormai evidente preponderanza dell'Esecutivo rispetto alle Assemblee legislative. Il ruolo di *dominus*

dell'attività normativa<sup>81</sup> assunto oggi dall'Esecutivo è figlio del depotenziamento e della perdita di centralità del Parlamento, conseguenza della crisi della rappresentanza che ha caratterizzato l'ultimo quarto di secolo della nostra storia repubblicana e nella quale va individuata «la radice da cui si sono alimentate (e incessantemente alimentano) alcune delle più gravi torsioni sia della forma di governo che (e soprattutto) della forma di Stato»<sup>82</sup>.

L'abbandono delle velleità maggioritarie, che avevano modificato radicalmente le dinamiche politico-istituzionali del nostro ordinamento rafforzando considerevolmente il peso del Governo, specie sul terreno della produzione normativa, non è coinciso con un ritorno alla centralità del Parlamento. Ciò è in larga misura dovuto al contesto politico contemporaneo, con la trasformazione del partito politico, che ormai si identifica sempre di più con la figura del *leader*<sup>83</sup>, e con la crisi della formazione delle classi dirigenti.

Un argine agli abusi della decretazione d'urgenza può quindi porsi esclusivamente attraverso una riforma della disciplina della forma di governo nel nostro sistema costituzionale, che riconosca gli equilibri instauratisi concretamente tra le istituzioni politiche e predisponga di conseguenza gli strumenti idonei a razionalizzare un sistema che, allo stato attuale, vede un completo scollamento tra le prescrizioni costituzionali ed il reale atteggiarsi dell'attività di indirizzo politico.

Il recente fallimento della riforma costituzionale, bocciata dal voto referendario del dicembre 2016, rende difficilmente praticabile una modifica strutturale delle “regole del gioco”; tuttavia, come suggerito da più parti in dottrina<sup>84</sup>, alcuni interventi a livello legislativo

---

<sup>81</sup> Sul ruolo normativo del governo V. in particolare G. Berti, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico.*, Padova, 2001; N. Lupo, *La potestà normativa del Governo: alcuni spunti dal pensiero di Giorgio Berti*, in G.C. De Martin (a cura di), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, 2007, pag. 95 ss.; A. Simoncini, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pag. 509 ss.

<sup>82</sup> Così A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica*, cit., pag. 5.

<sup>83</sup> S. Staiano, *Trasformazioni dei partiti*, cit., pag. 3.

<sup>84</sup> Tra i tanti: L. Gori, E. Rossi, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. Lippolis - N. Lupo (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, pag. 34; V. Lippolis,

e di regolamenti parlamentari potrebbero rivelarsi fondamentali per un ritorno della decretazione d'urgenza alla concreta funzione assegnatagli dalla Carta costituzionale<sup>85</sup>. Anzitutto sembra quanto mai necessaria una legge elettorale in grado di assicurare una maggioranza parlamentare omogenea in entrambi i rami del Parlamento, in grado di far coincidere l'indirizzo politico del Governo con quello della maggioranza che lo sostiene.

Appare, difatti, di tutta evidenza che l'instabilità che caratterizza da anni il nostro sistema politico-istituzionale renda molto difficoltosa la realizzazione del programma di governo senza un frequente ricorso alla decretazione d'urgenza da parte dell'Esecutivo. Inoltre andrebbe rivisto l'intero procedimento legislativo, stabilendo ad esempio maggioranze differenziate per alcune specie di legge e coinvolgendo in alcuni casi soggetti che, pur estranei alle Assemblee, sono rappresentativi della società.

Fondamentale poi dovrà essere l'introduzione, ovviamente nel rispetto dei diritti delle opposizioni, di "corsie preferenziali" per i disegni di legge del Governo: non può infatti negarsi come una delle cause tanto dell'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, quanto delle prassi distorsive che spesso a questa si accompagnano, sia da individuarsi proprio nella mancanza di un canale di ascolto privilegiato per l'Esecutivo in Parlamento<sup>86</sup>. Come detto tali interventi possono prescindere dalla revisione della Costituzione, potendo essere realizzati anche attraverso una modifica dei Regolamenti di Camera e Senato.

Infine è auspicabile una maggiore rigidità della Corte costituzionale nel sindacato sulla sussistenza dei presupposti fattuali che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza, che dovrebbe intervenire non solo nei casi in cui vi sia un "evidente carenza" di tali

---

*Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, atti del 5° seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, pag. 41 ss.; A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica.*, Cit., pag. 10

<sup>85</sup> L. Di Stefano, *La decretazione d'urgenza.*, cit., pag. 30.

<sup>86</sup> A. Ruggeri, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., pag. 27.

presupposti, come emerge dagli orientamenti più recenti della Corte<sup>87</sup>, ma ogni volta in cui questi siano assenti<sup>88</sup>. Una reale discontinuità potrà aversi solo qualora ci si muova in questa direzione, non solo per assicurare una maggiore celerità al sistema di produzione normativa, ormai necessaria nell'ambito dello scenario sovranazionale entro il quale è inserito il nostro ordinamento, ma soprattutto per far sì che il ricorso alla decretazione d'urgenza avvenga in una prospettiva di cooperazione e non di inopportuna supplenza rispetto alla legge parlamentare<sup>89</sup>.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The article explores the most recent trends concerning the exercise of normative power by the Italian Government in the field of the so called *Decreto legge*. In particular, it focuses on the continuity in parliamentary practices between the current legislative period and the previous ones.

**KEYWORDS:** Governmental powers; Parliament; Law decree; Amendments; Parliamentary trust.

**Daniele Materazzi** è Dottore in Giurisprudenza  
(daniele.matarazzi@gmil.com)

---

<sup>87</sup> Nelle più recenti pronunce della Corte costituzionale (sent. n. 133/2016; n. 287/2016; n. 170/2017) il sindacato sui presupposti di necessità ed urgenza continua, infatti, ad essere circoscritto ai soli casi di "evidente mancanza" degli stessi.

<sup>88</sup> V. sul punto F. Cerrone, *Fantasmata della dogmatica*, cit.; G. Bernabei, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza. L'amministrazione con forza di legge*, Padova, 2017; P. Carnevale, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti*, cit., pag. 2677 ss.

<sup>89</sup> F. Paterniti, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura*, cit., pag. 29.