

I DECRETI-LEGGE NELLA XVII LEGISLATURA: IL SUPERAMENTO DELLA LEGISLAZIONE DELLA CRISI?*

PAOLO RAMETTA**

Sommario

Introduzione. – 1. Il superamento della legislazione della crisi? – 2. La XVII legislatura tra conferme ed evoluzioni. 3. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

P. RAMETTA, *I decreti legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

** Allievo perfezionando in Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Contatto: paolo.rametta@gmail.com

Introduzione

Esaminare le tendenze della XVII legislatura della decretazione d'urgenza significa ripercorrere alcuni aspetti tipici, ormai enucleati da tempo dalla dottrina, che si configurano come veri e propri elementi "sintomatici" per valutare lo stato più o meno fisiologico dell'utilizzo dello strumento della decretazione.

Può essere utile, come premessa, ricordare che la decretazione d'urgenza, oggetto di una disciplina costituzionale particolarmente stringente, si è a lungo sottratta¹ ad un controllo penetrante di costituzionalità operato dalla Corte costituzionale.

I problemi che la Corte ha dovuto affrontare erano inizialmente la difficoltà della durata dell'atto avente forza di legge, la cui durata è limitata a sessanta giorni (certamente inferiore a quello necessario alla Corte per giudicare sulla questione, con la conseguenza che le relative eccezioni venivano regolarmente dichiarate manifestamente inammissibili in quanto aventi ad oggetto un atto non più vigente al momento del giudizio) e successivamente, una volta aggirato l'ostacolo della breve durata del decreto-legge, con la problematica della reiterazione del decreto-legge.²

Solo recentemente la Corte si è espressa, in modo assai incisivo, sulle questioni attinenti alla verifica della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza e alle connesse questioni del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, ma anche all'omogeneità del contenuto del d.l., soprattutto nel caso di emendamenti approvati in sede di conversione.³

¹ Il sindacato della Corte costituzionale sul profilo della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge deve esser fatto risalire al 1995 (sentenza 27 gennaio 1995, n.29), allorché la Corte minaccia per la prima volta, abbandonando tutte le remore e le resistenze dalle quali si era lasciata avvolgere nella propria precedente giurisprudenza, l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per la carenza dei requisiti di necessità e urgenza.

L'indirizzo più risalente negava la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della legge di conversione, facendo leva sulla configurazione di quest'ultima come forma di novazione, «idonea ad assorbire ogni vizio proprio del decreto».

Seppure la sentenza sarà destinata ad assumere una rilevanza fondamentale per tutto il corso successivo, è necessario ricordare che la stessa si è arenata in un nulla di fatto; la Corte infatti optava per una pronunzia di inammissibilità della questione, basandosi sul tradizionale argomento della impossibilità per le Regioni – si trattava di un giudizio in via principale – di far valere vizi della legislazione statale che non si risolvano in lesioni del proprio ambito di competenza.

L'impostazione intrapresa dalla sentenza 29 del 1995 non ha però mai portato - almeno fino alla celebre sentenza C.Cost. n.171 del 2007 - ad annullare un decreto-legge per assenza dei presupposti.

² R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2004.

³ Si vedano, tra gli altri:

A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. Pen.* 2007, 3599 ss.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Gur. cost.* 2008, 1502 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto*

Nonostante questa recente rivoluzione della giurisprudenza costituzionale, i profili che la Corte riesce a tangere nelle proprie decisioni sono solo quelli caratterizzati da una più estrema patologia rispetto alla disciplina costituzionale. Sembra infatti di essere di fronte a due differenti vincoli alla decretazione d'urgenza, «uno derivante direttamente dalla Costituzione che stabilisce i presupposti in base ai quali il Governo può approvare decreti-legge, imponendo allo stesso di motivare circa la loro sussistenza nella specie, l'altro, creato dalla giurisprudenza costituzionale, che richiede la “*evidente mancanza*” dei medesimi presupposti»⁴.

Nel primo caso la eventuale “semplice mancanza” dei presupposti di necessità ed urgenza richiesta dalla Costituzione comporta un vizio che può essere fatto valere solamente nei limiti del rapporto di responsabilità del Governo nei riguardi del Parlamento, sfuggendo al possibile controllo della Corte costituzionale, la quale può prendere in considerazione il vizio solamente nel caso in cui questo appaia “*evidente*”, ponendo in capo al giudice l'onere di dimostrare l'*evidenza*”.

In caso di mancanza “non evidente” dei presupposti, o in caso di ulteriori elementi critici nella decretazione d'urgenza, pertanto, la valutazione è rimessa ai rapporti politici e al controllo Parlamentare. È dunque importante l'apporto della dottrina costituzionalistica per monitorare ed incoraggiare modifiche delle concrete modalità di svolgimento della decretazione d'urgenza.

1. Il superamento della legislazione della crisi?

È stato più volte sottolineato dalla dottrina come durante la crisi economica si sia assistito ad una alla definitiva⁵ uscita dello strumento della decretazione d'urgenza dalla originaria configurazione costituzionale per divenire strumento ordinario di governo, rappresentando quello che già nel 1973

quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007, in *Giur. It.* 2007, 2677 ss.; G. MONACO, “Necessità e urgenza” del decreto legge: alcune precisazioni della Corte dopo la “storica” sentenza n. 171/2007, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e 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 Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, 392; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in *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*, a cura di CARTABIA, LAMARQUE, TANZARELLA, 27 ss.

⁴ R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale, op.cit.*.

⁵ R. ZACCARIA, R. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2009.

Predieri definiva un «disegno di legge governativo rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività»⁶.

I motivi per cui si è assistito a questa torsione sono da ricondursi alle caratteristiche dello strumento decreto-legge che si sono rivelate, negli anni della crisi, particolarmente rilevanti.

La prima caratteristica è la rapidità con cui la decretazione d'urgenza riesce ad impattare mediaticamente sui mercati e sulle istituzioni finanziarie pubbliche e private internazionali, anche a seguito della immediata efficacia delle misure in esso previste. Queste caratteristiche fanno sì che lo strumento sia ideale per giungere, talvolta anche in poche ore, a “tranquillizzare” i mercati che attraversino momenti di particolare convulsione o a lanciare segnali di stabilità e di efficienza decisionale del nostro Paese. Naturalmente a questo si accompagnano conseguenze negative, in quanto la valutazione dei presupposti di necessità e urgenza che, si è visto, sarebbe di stretta competenza governativa e verificata poi nella responsabilità politica di fronte al Parlamento risulta per così dire quasi a “titolarità diffusa”, nel senso che si potrebbe arrivare, più che ad una valutazione della necessità e urgenza “oggettiva”, ad una loro valutazione in chiave “di percezione”⁷, dove gli agenti di questa percezione sarebbero i mercati e le istituzioni sovranazionale (segnatamente quelle europee).

La seconda caratteristica che rende lo strumento particolarmente utile per la c.d. legislazione della crisi, caratterizzata da urgenza tanto nella fase della decisione quanto nella fase della sua attuazione, è l'estrema rapidità in cui si perviene alla stabilizzazione degli effetti giuridici del decreto-legge, la cui procedura di conversione, limitata al termine previsto dalla Costituzione di 60 giorni, è soggetta a particolari ed invasive forme di condizionamento parlamentare.

Anzitutto l'istituto della ghigliottina, peraltro proprio nella XVII legislatura ha visto il suo utilizzo anche alla Camera⁸ – mentre al Senato è previsto dal 1988 –, che prevede l'estensione del contingentamento dei tempi alle procedure di conversione dei decreti-legge, che allo scadere di trenta

⁶ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in A. PREDIERI, F. CAZZOLA, G. PRILLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.

⁷ Sul punto, L.GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della “crisi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 5 ss.

⁸ S.POLIMENI, *La geometria della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum costituzionale*, 6, 2014; ma anche S.CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in *Huffington Post*, 31 gennaio 2014. Si veda inoltre, per un inquadramento più complessivo: L.DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, 1, 2017.

giorni vengono posti in votazione nonostante possano residuare emendamenti da illustrare e votare (emendamenti, quindi, che decadono).⁹

Secondariamente, è da segnalare la prassi ormai consolidata dei maxi-emendamenti interamente sostitutivi o dall'articolo unico di conversione, a cui viene apposta la questione di fiducia; per quanto la XVII legislatura confermi la prassi della legislatura precedente nell'evitare l'apposizione della fiducia su maxi-emendamenti governativi alla Camera, fiducia invece apposta sui testi come usciti dalle Commissioni, è indubbio l'effetto fortemente invasivo della prassi in esame sulla fisiologica trattazione parlamentare. Se al Senato la presentazione di un maxi-emendamento governativo sul quale porre la fiducia è sostanzialmente necessitata dall'assenza di un testo comprensivo degli emendamenti delle commissioni, non è trascurabile la compressione del ruolo delle Commissioni in caso di maxi emendamenti innovativi presentati in Aula, come stigmatizzato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 32 del 2014: «la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.».

Se queste sono le ragioni per cui la decretazione d'urgenza diventa strumento prototipico della legislazione della crisi, dobbiamo verificare se nella XVII legislatura si sono confermate o meno alcuni tratti caratteristici che hanno contrassegnato la XVI legislatura.

2. La XVII legislatura tra conferme ed evoluzioni

Possiamo anticipare che, pur nel permanere di alcuni elementi di forte criticità, si devono registrare alcune tendenze significative, concentrate nella seconda parte della legislatura, che potrebbero far parlare di un superamento della torsione nella produzione normativa – e nel suo esercizio patologico.

Anzitutto, si può notare la diminuzione del peso della decretazione d'urgenza sul totale degli atti normativi approvati dal Parlamento. Ebbene, a fine 2014, le leggi di conversione dei decreti-legge approvate nella XVII legislatura costituivano il 41,7% del totale delle leggi approvate (mentre nella XVI rappresentavano il 27% del totale). Se invece si andava ad esaminare il dato “contenutistico” del numero di commi approvati, si poteva scorgere che

⁹ Per quanto riguarda invece il lavoro delle Commissioni, queste non sono obbligate a sospendere le restanti attività legislative durante l'esame della legge di conversione, nonostante siano vincolate ad inserire l'esame delle leggi di conversione al primo punto dell'Ordine del Giorno. Rimane fermo il limite di 15 giorni, alla Camera, per l'esame in sede referente, mentre al Senato tale termine è fissato volta per volta dal Presidente di Assemblea. Allo scadere del termine i disegni di legge di conversione possono essere inseriti nella programmazione dei lavori, nonostante la Commissione non abbia concluso il proprio esame (il testo viene pertanto portato in Assemblea nella sua versione originaria).

la percentuale saliva al 58.9% dei commi totali approvati (e anche nella XVI legislatura si attestavano ad un considerevole 53,3%).

A fine 2017¹⁰, invece, le leggi di conversione dei decreti-legge costituivano “solo” il 24,19% rispetto al totale delle leggi approvate, sebbene a livello di commi approvati rappresentassero il 46,4% di tutti i commi approvati nelle leggi della XVII legislatura; una percentuale certamente considerevole ma della quale è possibile constatare la forte contrazione, specialmente considerando il dato “inflazionante” dell’inizio legislatura.

Se invece si esaminano i dati del numero dei decreti-legge emanati in assoluto, dobbiamo constatare che esso è particolarmente esiguo negli ultimi anni della legislatura, arrivando a 14 e 13 rispettivamente nel 2016 e 2017 (con un dato comparabile solo, nella storia repubblicana, agli anni 1965, 1966 e 1969), rispetto ai 25 e 27 decreti emanati nel 2013 e 2014.

A tale dato si accompagna anche una diminuzione della dimensione del decreto, che passa da una dimensione media di 61 commi nel 2013 ai 49 commi del 2017 (seppure con il dato, in controtendenza, dei 67 commi medi del 2016).

Un ulteriore aspetto che viene tipicamente analizzato è quello della lievitazione delle dimensioni del decreto in sede di conversione; si conferma un dato molto rilevante come in passato, con la “lievitazione” dimensionale del decreto in sede di conversione del 58,3% (considerando l’aumento del numero di commi).¹¹

Un tema molto importante per questa legislatura è stato quello della omogeneità dei decreti leggi, a seguito di importanti sentenze della Corte costituzionale, con la sentenza-capofila n. 22 del 2012.

Senza poter in questa sede ripercorrere le complesse vicende che hanno portato alla censura di costituzionalità per alcuni decreti-legge contenenti norme non omogenee al contenuto del decreto stesso – siano esse presenti *ab origine*¹² sia in caso di loro aggiunta in sede di conversione - è opportuno

¹⁰ Precisamente al 20 ottobre, seguendo i preziosi dati, che utilizzeremo in tutto il presente scritto, provenienti da: Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, n.13, aggiornato al 20 ottobre 2017

¹¹ Entrando più nello specifico degli ampliamenti che i decreti subiscono nel corso dell’esame parlamentare, si può constatare che gli emendamenti parlamentari sono ben lungi dall’essere “chirurgici”, andando assai spesso ad introdurre norme assai diverse dal contenuto iniziale. La conversione può essere così l’occasione per il Governo di reintrodurre disposizioni escluse durante la fase governativa dell’*iter*, sia nella fase del c.d. *preconsiglio*, sia in fase di condivisione collegiale in Consiglio dei Ministri; oppure per collocare veri e propri corpi normativi già esaminati dal Parlamento.

¹² E’ necessario segnalare la stretta correlazione tra l’eterogeneità iniziale di un decreto legge e, da una parte, il ricorso alla questione di fiducia, e dall’altra, una eterogeneità “sopravvenuta” in sede di conversione.

segnalare come in Senato¹³ la Commissione Affari Costituzionali, il 9 luglio 2013, abbia deciso di sviluppare la propria attività di filtro andando verso una maggiore attenzione proprio al criterio della omogeneità, che «è ormai da considerarsi», si legge nel resoconto della seduta «un parametro di costituzionalità che può orientare l'attività consultiva della Commissione affari costituzionali in sede di esame degli emendamenti ai decreti-legge». Inoltre, il Presidente del Senato, il 28 dicembre 2013, dopo un ennesimo richiamo del Presidente della Repubblica, ha sollecitato i Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti ad operare un maggior controllo sulla coerenza per materia del testo del decreto riservandosi, nella discussione in Assemblea, di dichiarare improponibili, in quanto eterogenei, emendamenti anche provenienti dai relatori o perfino se già approvati dalla Commissione. La minaccia non è stata disattesa, quando il 20 febbraio 2014, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 1515, la Presidenza del Senato ha respinto numerosi emendamenti ritenuti eterogenei rispetto alle singole disposizioni decretizie.

Strettamente connesso con il tema della omogeneità dei decreti-legge è quello del numero di commissioni parlamentari coinvolte nell'esame del singolo decreto-legge, che nel caso di un decreto particolarmente eterogeneo arrivano ad essere coinvolte in numero rilevante.

Ebbene, nell'82% dei casi (72 su 87) sono state coinvolte, nella XVII legislatura, più di 6 commissioni. Questo dato è particolarmente significativo; da una parte ci fa intuire quanto le materie dei singoli decreti siano eterogenee; in secondo luogo è emblematico della difficoltà di un raccordo e di un esame accurato in sede parlamentare del convertendo decreto, tenuto di conto anche della celerità in cui l'intero procedimento si svolge. Avremo così che il disegno di legge di conversione venga assegnato ad una commissione in

Anzitutto, l'eterogeneità iniziale con la relativa necessità di bloccare una infinita e diversificata congerie di emendamenti rende più frequente il ricorso da parte del Governo alla questione di fiducia.

In secondo luogo, in decreti con una notevole eterogeneità iniziale non è infrequente la comparsa di "disposizioni rampino", ovvero laconiche disposizioni inserite con l'apposito scopo di poter essere base di aggancio, in sede di conversione, di normative più ampie e rilevanti legate però *ratione materiae* alla disposizione base, e quindi inattaccabili dal controllo del Presidente di Assemblea. L'effetto è quindi che ad una marcata eterogeneità iniziale corrisponde pertanto una "esponenziale" eterogeneità successiva, con l'inserimento di disposizioni che non sono state né esaminate dalla relazione introduttiva del Governo né dal lavoro in Commissione.

¹³ Per quanto riguarda la Camera dei deputati, al comma 7 dell'art.96-bis del regolamento della Camera, si prevede che siano dichiarati inammissibili gli emendamenti «non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», criterio ben più stringente rispetto all'ordinario limite degli «argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione»¹³. Ben diverso il controllo attribuito al Presidente del Senato, che è equiparato al controllo previsto per i normali disegni di legge, prevedendosi l'inammissibilità dei soli emendamenti "estranei all'oggetto di discussione".

sede referente (generalmente quella con competenza prevalente in materia) e, in sede consultiva, a numerose - abbiamo visto - altre commissioni; a tutto vantaggio delle commissioni intersettoriali¹⁴ (Bilancio, Affari Costituzionali) e andando a depotenziare le commissioni permanenti “settoriali”.

Se a questo aggiungiamo la tendenza che abbiamo segnalato della diminuzione del ruolo dell'Assemblea nella conversione del decreto, che vede le Commissioni intersettoriali lavorare in un ruolo sostanzialmente redigente, con un testo che viene formato in commissione e diventa definitivo «a scapito del *plenum* [...] l'esame dell'Aula spesso è una semplice “ratifica” di quel che è stato fatto in Commissione»¹⁵, possiamo aggiungere che un'altra novità di questa legislatura è proprio l'inedito rafforzamento del ruolo delle Commissioni.

Interessante, dopo aver notato la diminuzione quantitativa dei decreti-legge, verificare se a questa diminuzione si sia accompagnata anche un minore ricorso alla questione di fiducia, che in passato era considerato un effetto patologico immediatamente conseguente a decreti-legge eccessivamente grandi.¹⁶ Ebbene, si nota immediatamente che si è comunque avuto un notevole ricorso alla questione di fiducia, con il 52,4% delle leggi di conversione approvato attraverso almeno un voto di fiducia, e il caso del 2017 in cui su 8 decreti convertiti ben 7 hanno visto almeno un voto di fiducia.

Ulteriore elemento di positiva continuità con la precedente legislatura è la conferma della prassi del c.d. bicameralismo alternato. Si evidenzia infatti, similmente alla XVI legislatura, la tendenza ad esaurire quasi l'intero tempo a disposizione per l'esame del decreto-legge in una sola Camera, che di conseguenza è quella che ha più tempo per la sua modifica, lasciando all'altra Camera solo l'approvazione formale senza modifiche del testo. È indicativo di questa tendenza il fatto che quasi il 90% dei decreti-legge convertiti transita solo una volta in entrambe le Camere. Se da una parte questa particolare

¹⁴ Come fa notare N. LUPO, in *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di D'ELIA, TIBERI, VIVIANI SCHLEIN, Milano, 2012, 434.

¹⁵ V. DI PORTO, *I decreti legge tra crisi economica e affievolimento delle patologie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 5.

¹⁶ Una soglia critica è stata individuata nella misura di 40.000 caratteri, oltre la quale non solo è palese la difficoltà per le Commissioni di operare un attento controllo sulle specificità della normativa -sia esso un controllo formale di qualità della normazione che sostanziale, rendendo così vane le previsioni esaminate che danno la possibilità di chiedere al Governo ulteriori dettagli anche su singoli elementi del decreto- ma è anche assai probabile il ricorso del Governo alla questione di fiducia, che andrà pertanto a comprimere successivamente la discussione assembleare e la possibilità per i singoli parlamentari di veder discussi e accettati emendamenti (magari specifici) di miglioramento del testo. Si veda in proposito: L. DUILIO, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata dal Presidente Lino Duilio al Comitato per la Legislazione, gennaio 2010.

modalità di approvazione preclude completamente alle Commissioni e al *plenum* di una delle due Camere la benché minima verifica e analisi del disegno di legge, specularmente l'altra Camera vede accresciuta, quasi raddoppiata in termini di tempo, la possibilità di un esame più approfondito delle normative introdotte e la loro eventuale modifica.

Si deve segnalare anche la prassi dei c.d. “decreti a perdere”¹⁷, ovvero i decreti lasciati decadere per mancata conversione destinati però ad essere recuperati, sotto forma di emendamenti in sede di conversione di un altro decreto, parallelamente “coltivato”, sia esso materialmente contiguo¹⁸, oppure completamente estraneo¹⁹. Nel corso della XVII legislatura, quasi tutti i decreti-legge decaduti (12) sono confluiti in altre leggi o in leggi di conversione.

In altri casi, senza arrivare alla decadenza, ci si limita ad accorpare più decreti-legge in scadenza; anche qui si assiste pertanto ad una notevole compressione del fisiologico funzionamento dell'esame nelle commissioni, che si vedranno nettamente aumentare – fermo il termine di 60gg per la conversione – il materiale da esaminare.

Meno “grave” dal punto di vista delle prerogative parlamentari ma non per questo senza incidenza sulla qualità della normazione, e indubbiamente sintomatico di una modalità di legiferare caotica e scarsamente lungimirante, è la tendenza a creare vere e proprie catene di decreti-legge; laddove per catena non si intende la reiterazione del decreto-legge (prassi ormai felicemente bloccata dalla Corte ormai quasi vent'anni fa) ma il susseguirsi di decreti disciplinanti le medesime materie nel giro di pochi mesi, andando a modificare la normativa introdotta dai precedenti decreti in corso di conversione. È il caso, nelle ultime due legislature, della crisi dell'ILVA di Taranto²⁰ e della crisi bancaria.

3. Conclusioni

Dall'esame svolto sembra possibile, almeno provvisoriamente, ipotizzare una diminuzione delle deviazioni più significative dal disegno costituzionale della decretazione d'urgenza, specialmente considerando la radicale diminuzione

¹⁷ R. ZACCARIA, R. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, cit..

¹⁸ Si pensi al caso, tra gli altri, del d.l. 11 novembre 2016, n. 205, recante “Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni e dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016”, che è parzialmente confluito nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, di conversione del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, recante “interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”.

¹⁹ È il caso, ad esempio, del d.l. 27 marzo 2017, n. 36, “Proroga di termini relativi alla definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione”, confluito nella legge 7 aprile 2017, n. 45, di conversione del d.l. 9 febbraio 2017, n. 8, recante “Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017”.

²⁰ Si contano ben 11 decreti-legge sulla materia tra il 2012 e il 2017.

numerica del numero dei decreti. Anche l'irrobustimento del ruolo delle Commissioni parlamentari, sia pure a scapito della trattazione assembleare, sembra poter far immaginare una decretazione che si gioca in due tempi, con un forte ruolo – posticipato – del Parlamento, che seppure non intacca il nucleo duro del decreto può agire per modifiche ed innovazioni non secondarie.

Probabilmente a seguito del superamento della parte più acuta della crisi economica, ma anche, forse, per un incisivo ruolo di *moral suasion*, in direzione dissuasiva, del Presidente della Repubblica²¹, si è assistito ad una sorta di complessivo *self restraint* governativo a beneficio di una distribuzione più armonica dei vari tipi di produzione normativa, non più “fagocitati” dalla decretazione d’urgenza. A questo si aggiunga che nella seconda parte della legislatura i governi – peraltro nel nostro caso in continuità politica – tendono più ad una legislazione esecutiva ed attuativa più che ad iniziare nuove politiche complesse.

Al dato numerico della diminuzione dei decreti-legge, però, non sembra accompagnarsi il miglioramento qualitativo dei decreti stessi; l'alleanza Governo-Parlamento, che pure ha permesso di rivitalizzare il ruolo delle Camere, non sembra aver portato giovamento su alcune devianze contenutistiche dei decreti, come l'eccessivo numero di rinvii attuativi e le concatenazioni di decreti, oltre alla scarsa omogeneità contenutistica interna evidenziata dall'alto numero di commissioni parlamentari assegnatarie in sede consultiva.

Gli studi del Comitato per la Legislazione²² della Camera dei Deputati dimostrano che i decreti-legge, soprattutto quelli con un contenuto più frammentato e meno compatto (cioè i decreti meno omogenei, non dettati da emergenze ambientali o specifiche), subiscono nel corso degli anni successivi alla loro approvazione numerose modificazioni della disciplina, con buona pace per la certezza della legislazione e per la concreta implementazione delle politiche.

A questo riguardo, è assai significativo il caso del decreto legislativo 10 del 2016, che ha abrogato 46 previsioni di adempimenti successivi alla approvazione legislativa di numerosi decreti-legge e decreti legislativi; la necessità di un decreto legislativo in questa direzione è sintomatico di una decretazione d’urgenza che permane qualitativamente lacunosa, lasciando incompiute numerose norme che demandano la propria attuazione a momenti e atti successivi. Questo può far riflettere, per una sorta di chiusura

²¹ V. DI PORTO, *I decreti legge*, op.cit., 2.

²² Si veda il *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* realizzato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, aggiornato al dicembre 2014.

del cerchio di questa riflessione, sulla effettività dei presupposti iniziali della decretazione d'urgenza: forse, talvolta, una necessità ed urgenza più "percepita" che oggettive favoriscono decreti-legge orientati, per lo più, ad una «sarabanda di proclami e futuribili adempimenti»²³.

²³ V. DI PORTO, *I decreti legge*, *op.cit.*, 7.