

Osservatorio sulle fonti

DALLA “URGENZA NEL PROVVEDERE” ALLA “OPPORTUNITÀ/CONVENIENZA DEL PROVVEDIMENTO”: LA DECRETAZIONE DI URGENZA TRA ORIGINE STORICA, CRISI ECONOMICA E CORTI COSTITUZIONALI. UN CONFRONTO TRA I CASI DI ITALIA E SPAGNA

di *Davide Fiumicelli**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il periodo precedente alla “crisi”: la disciplina in Costituzione, gli atti adottati, gli interventi della giurisprudenza costituzionale. – 2.1. L’origine del decreto-legge e la sua evoluzione storica: dal periodo liberale alle sentenze delle Corti costituzionale del biennio 2007-2008. – 2.2. L’origine del *Decreto-ley* e la sua evoluzione storica: dalle prime annotazioni nel costituzionalismo del XIX secolo alla sentenza n. 68 del 2007 del *Tribunal constitucional*. – 3. Gli anni della “crisi”: la prassi e i più recenti interventi della giurisprudenza costituzionale – 3.1 Il rinnovato protagonismo del decreto-legge negli anni della “crisi” e la risposta degli organi costituzionali di controllo. – 3.1.1. La prassi “abusiva”. – 3.1.1.1. Dati “quantitativi”. – 3.1.1.2. Fattori “qualitativi”. – 3.1.1.3. Lo “spazio normativo” quasi illimitato della decretazione di urgenza. – 3.1.2. I più recenti interventi degli organi costituzionali di controllo. – 3.1.2.1. I (nuovi) limiti contenutistici del decreto-legge. – 3.1.2.2. La “stretta” sull’omogeneità di decreto-legge e legge di conversione. – 3.1.2.3. Interventi importanti, ma non risolutivi. – 3.2. L’esplosione del *Decreto-ley* (statale e “autonomico”) negli anni della “crisi” e la risposta del *Tribunal constitucional*. – 3.2.1. La prassi “abusiva”. – 3.2.1.1. Lo “spazio normativo” conquistato dal *Real Decreto-ley*: dati “quantitativi” e fattori “qualitativi”. – 3.2.1.2. Nascita e sviluppo del *Decreto-ley autonómico*. – 3.2.2. I più recenti interventi del *Tribunal constitucional*. – 4. Dalla “urgenza nel provvedere” alla “opportunità/convenienza del provvedimento”: la “inarrestabile involuzione” della decretazione di urgenza e i possibili rimedi. – 4.1. Alcune osservazioni “*de iure condito*”... – 4.2. ... e “*de iure condendo*”.

Looking at the picture offered by comparative perspective (and in particular the European context) we can observe that the Decree-Law is not particularly widespread. In the legal systems which recognize this instrument (such as Italy and Spain), it has become increasingly important; it has become an “ordinary instrument” of the action of the Executive, even in the absence of real reasons of necessity and urgency. The article will examine the practice and the interventions of the constitutional organs of control (from the origins of that source of law to the most recent developments) in order to find similarities and differences in approach between the Italian and Spanish discipline. This will allow us to assess whether it is ongoing in both Countries a common process of re-definition of the instrument of the decree of urgency.

* Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato presso l’Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione

Osservando il quadro offerto dalla prospettiva comparata (in modo specifico del contesto europeo) possiamo notare come lo strumento della decretazione di urgenza non risulti particolarmente diffuso¹; negli ordinamenti, come Italia e Spagna, che lo prevedono espressamente, esso ha però assunto un peso crescente, tanto da averlo trasformato in un dispositivo di normazione “ordinaria” da parte degli Esecutivi, anche in assenza di reali motivi di straordinaria urgenza “nel provvedere”.

Al riguardo, è opportuno sin da subito ricordare come con la Monarchia costituzionale la funzione legislativa fosse stata affidata al Parlamento, ma il Re avesse mantenuto, oltre al potere di dare esecuzione alle leggi, anche quello di intervento in situazioni di “necessità” o di “sicurezza”. Tuttavia, già nel 1688 in Inghilterra con il *Bill of Rights* venne definita illegale la possibilità per il Sovrano di sospendere le leggi senza l’assenso del Parlamento, così come in Francia, oltre cento anni dopo, la Costituzione del 1830 sancì che il Re “*fait les règlements et ordonnances pour l’exécution des lois, sans pouvoir jamais suspendre les lois elles mêmes*”. Nel periodo dello Stato liberale si era poi cercato di ridurre (non sempre riuscendovi effettivamente) la capacità normativa del Governo alla potestà regolamentare, subordinata alla legge parlamentare, sostenendo l’illegittimità della decretazione di urgenza per modelli di governo democratici; una costruzione che si giustificava alla luce di una stretta interpretazione del principio della separazione dei poteri (realizzato in primo luogo in Inghilterra a partire dal XVII secolo e teorizzato da Montesquieu nel suo lavoro “*L’esprit des lois*” del 1748) e della conseguente carenza di legittimazione democratica degli Esecutivi. Le risposte immediate che richiedeva lo Stato sociale e l’emergere della funzione di direzione politica dello Stato costruita attorno ad un programma di governo, però, hanno imposto un’interpretazione più flessibile di tale principio, consentendo al potere esecutivo la progressiva adozione di atti aventi la stessa forza della legge².

¹ Tra i Paesi europei che riconoscono, sotto varie forme, la decretazione di urgenza di rango equiparato alla legge, possiamo annoverare: Italia, Spagna, Grecia, Portogallo, Romania, Slovenia, Danimarca, Austria. La limitata previsione dello strumento a livello comparato può essere ascritta, tra le altre cause, alla c.d. “sindrome (o spettro) di Weimar”, ossia al timore che un ordinamento sfoci in derive “autoritarie” nonostante la presenza di previsioni costituzionali di natura garantista tese a favorire l’esistenza di “*checks and balances*” tra i poteri, come accaduto in Germania durante la Repubblica di Weimar con l’utilizzo dei poteri presidenziali di urgenza da parte del Capo dello Stato Paul von Hindenburg che portarono all’ascesa al potere di Adolf Hitler e, successivamente, all’instaurazione della dittatura nazista. Si veda, da ultimo, M. VOLPI, *Camera dei Deputati: audizione di fronte alla I Commissione (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) sulla decretazione d’urgenza*, 19 giugno 2014, reperibile all’indirizzo <http://www.astrid-online.it/-/Riforma-/Atti-parla1/Indagine-c/Audizione-Volpi.pdf>, pp. 1-2.

² Cfr. R. GÓMEZ ACEBO, *El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: leyes delegadas y decretos leyes*, in *Revista de Administración Pública*, 6, 1951, p. 99 e s. Si veda anche M. GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1982, pp. 26-27. Tra i molti studi in lingua italiana si vedano, per tutti: G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970; C. FRESA, *Provvisoria con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981; G. MARAZZITA, *L’emergenza costituzionale*, Milano, 2003, p. 43 e s.

Osservatorio sulle fonti

La necessità di affrontare in modo adeguato circostanze eccezionali, in particolare, ha condotto alcuni ordinamenti a prevedere strumenti in grado di assicurare una risposta immediata da parte dell'Esecutivo³. Accanto o al posto dei poteri straordinari del Capo dello Stato⁴ si è così riconosciuto il potere di adottare atti governativi primari, validi per un tempo determinato per affrontare casi di straordinaria emergenza⁵; una facoltà della quale si è però fin da subito abusato, raggiungendo proporzioni allarmanti a partire dal secondo dopoguerra, quando si è assistito ad una sostanziale ridefinizione del ruolo svolto dai Governi: l'espansione delle loro competenze normative (tanto primarie quanto secondarie), sebbene circoscritta e ben delimitata all'interno dei testi costituzionali (che hanno previsto precisi limiti, procedimenti di approvazione e presupposti legittimanti), ha acquisito un peso determinante nella riorganizzazione delle forme di Governo, creando di fatto un "pluricentrismo legislativo" che si è mosso a vantaggio degli Esecutivi⁶.

Nel corso del tempo si è così lentamente consentito di ricorrere a tale istituto in modo semplice e reiterato, sulla base dell'idea che ciò fosse necessario ai Governi per portare avanti il proprio programma politico e superare le tempistiche di un parlamentarismo troppo spesso considerato "bloccato"; ed è proprio per tale ragione che decreti-legge e *Real Decreto-Ley* (ma, come vedremo, lo stesso sembra valere per le 8 *Comunidades Autónomas* che hanno previsto nei propri *Estatutos de Autonomía* il *Decreto-ley autonómico*) sono stati utilizzati ben oltre i confini previsti dai rispettivi testi costituzionali.

Si tratta di un processo evolutivo che, dunque, non risulta nuovo; sviluppatosi in particolare a partire dagli anni '90⁷, esso, in tempo di crisi economica⁸, ha tuttavia acquisito

³ Vedi E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 2001, p. 141 e s.

⁴ Poteri straordinari del Capo dello Stato, da usarsi in situazioni di emergenza, furono ripresi in quegli ordinamenti che apportarono alla forma di governo parlamentare correttivi volti a rafforzare la posizione del Presidente della Repubblica, come ad esempio avvenuto con l'articolo 48 della Costituzione di Weimar del 1919. Cfr. E. PALICI DI SUNI, *Le fonti del diritto*, in E. PALICI DI SUNI (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, 2011 (II ed.), p. 136.

⁵ Cfr. E. PALICI DI SUNI, *Le fonti del diritto*, op. cit., p. 138 e s. Già nel 1835, ad esempio, l'espressione "décrets-lois" era stata utilizzata dalla Corte di cassazione francese con riferimento ai decreti emanati da Napoleone I in ambiti costituzionalmente riservati al potere legislativo, per la cui convalida si faceva ricorso allo strumento del silenzio-assenso del Senato. Cfr. M. HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et Droit Public General*, Paris, 1903, p. 30 e s.

⁶ Vedi P. PEREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'esecutivo quale conseguenza della integrazione nella Comunità Europea: il caso spagnolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3, 1991, p. 691 e s.

⁷ È proprio in questo periodo che ci è allontanati con decisione da quel modello di "centralità parlamentare" che vedeva nel Parlamento la sede effettiva della decisione politica, con i partiti quale perno del sistema. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, p. 37 e s.

Osservatorio sulle fonti

ancora maggiore visibilità e proporzioni sempre più preoccupanti: basti pensare a quanto avvenuto tra il 2008 e il 2014 con i Governi Berlusconi IV, Monti, Letta e (almeno in parte) Renzi in Italia, e con i Governi Zapatero (I e II) e Rajoy in Spagna.

Gli organi costituzionali deputati al controllo dei presupposti abilitanti l'esercizio del potere normativo da parte dei Governi (Corti costituzionali, Parlamenti e, almeno con riferimento all'Italia, Presidenti della Repubblica) hanno cercato di fronteggiare la critica situazione, svolgendo in modo via via più stringente i propri accertamenti. Si è cercato, in tal modo, di porre un freno ad una tendenza che sembrava ormai fuori controllo e che rischiava di creare fratture insanabili nel sistema di *checks and balances* italiano e spagnolo, consentendo uno sbilanciamento fin troppo evidente delle forme di Governo parlamentari a favore degli Esecutivi.

Questi interventi, come vedremo, per quanto importanti, non sembrano essere tuttavia riusciti ad impedire il ricorso "ordinario" alla decretazione di urgenza, essendosi dritti a limitare solo gli abusi più evidenti.

Sebbene i presupposti legittimanti ed i procedimenti di adozione dei decreti di urgenza con forza di legge siano diversi nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo (così come differenti e peculiari risultano i contesti politici nei quali lo strumento si è sviluppato), può allora risultare interessante operare una ricostruzione della prassi e dell'azione delle Corti costituzionali, in modo da riscontrare analogie e differenze di approccio; ciò ci permetterà di valutare se sia o meno in atto nei due Paesi un processo comune di ridefinizione dell'istituto.

2. Il periodo precedente alla "crisi": la disciplina in Costituzione, gli atti adottati, gli interventi della giurisprudenza costituzionale

Come accennato in precedenza, in Italia e Spagna si è ricorsi alla decretazione di urgenza di frequente (sebbene in modo e con tempi differenti), comunque ben oltre i presupposti originariamente fissati in Costituzione: è per questo che appare necessario esaminare la disciplina dettata nei testi costituzionali dei due Paesi, nonché la prassi applicativa e gli interventi della giurisprudenza costituzionale, dai primi provvedimenti e decisioni fino a quelli dei primi anni del XXI secolo.

Si tratta di argomenti già studiati in modo approfondito e completo dalla dottrina, tanto italiana quanto spagnola; si cercherà dunque di darne conto in modo riassuntivo, mettendo in particolare in evidenza l'idea originaria dello strumento e il suo lento modificarsi nel corso del tempo, essenzialmente per "vie di fatto", ossia "a Costituzione invariata". Cercheremo allora di ripercorrere tale evoluzione in modo generale, così da poterne valutare nel successivo paragrafo il punto di approdo attuale, alla luce dei più recenti avvenimenti.

⁸ Sul concetto di crisi economica, sulla sua tempistica e natura si veda, tra gli altri: G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009; AA.VV., *Il declino dell'economia italiana fra realtà e falsi miti*, Roma, 2012.

Osservatorio sulle fonti

2.1. L'origine del decreto-legge e la sua evoluzione storica: dal periodo liberale alle sentenze delle Corti costituzionali del biennio 2007-2008

Per quanto riguarda l'Italia, è necessario rilevare come lo strumento della decretazione governativa di urgenza costituisca un'innovazione della Carta costituzionale del 1948, dato che lo Statuto albertino del 1848 non lo prevedeva espressamente: all'articolo 3, infatti, si riservava l'esercizio del potere legislativo al Re ed alle due Camere collettivamente, mentre all'articolo 6 si consentiva al Re di emanare decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi⁹. Ciononostante, già prima dell'approvazione della Costituzione repubblicana, la presenza del decreto-legge all'interno dell'ordinamento italiano si era affermata in via di prassi sin dal 1848¹⁰ (più per accondiscendenza del Parlamento che per "usurpazione" governativa¹¹), evolvendosi nel corso dei primi venti anni del Novecento¹². La "necessità", così, si impose velocemente come fonte del diritto *extra ordinem* e la prassi della decretazione di urgenza venne progressivamente considerata come un evento necessario e tollerato, anche se considerato sovente "illegale"¹³.

⁹ L'articolo 6 dello Statuto albertino stabiliva che: "il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne". Una formula identica a quella della già citata Costituzione francese del 1830, che prevedeva tuttavia in aggiunta il termine " giammai".

¹⁰ Vedi G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, 1948, p. 124 e s.

¹¹ Si vedano, tra gli altri: L. ROSSI, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, in *Temi veneta*, 1899, p. 512; V. MICELI, *I "pieni poteri"*, in *La riforma sociale*, 1894, I, p. 703; T. MARCHI, *La cosiddetta onnipotenza parlamentare*, 1921, rist. in *Studi economico-giuridici*, 1922, p. 9.

¹² A partire dal 1848 erano già stati approvati i primi decreti di urgenza da parte del Governo (alcuni dei quali portati all'attenzione del Parlamento per la conversione in legge), qualificati però formalmente "decreti-legge" solo a partire dal 1912. Vedi A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, p. 190. Tali atti assumevano "la forma di un atto del Potere Esecutivo, e il contenuto e l'efficacia di un precetto legislativo". Cfr. A. TRAVERSA, *Lo "stato di necessità" nel diritto pubblico interno*, Napoli, 1916, p. 27.

¹³ Leggi attributive di pieni poteri e decreti di stato d'assedio, adottati dai Governi senza una preventiva autorizzazione delle Camere, si affermarono nella prassi, favorendo il consolidarsi nell'ordinamento italiano della delegazione legislativa e della decretazione di urgenza; tali fonti, anche se non erano previste dallo Statuto albertino, si mostrarono come strumenti decisivi per l'azione degli Esecutivi, venendo legittimate a livello generale solo successivamente, durante il fascismo, anche se a livello legislativo (grazie alla legge n. 100 del 1926) e non costituzionale. Vedi E. PALICI DI SUNI, *Le fonti del diritto*, op. cit., p. 138. La natura originariamente "illegale" del decreto-legge portò così parte della dottrina a richiedere la loro convalidazione *ex post facto* da parte del Parlamento mediante una "legge d'indennità" (riprendendo in ciò quel "*bill of indemnity*" utilizzato in Inghilterra per denominare la legge speciale con la quale il Parlamento eliminava la responsabilità dei ministri o di altri pubblici funzionari per provvedimenti o azioni illegittime compiute nell'interesse dello Stato, e per questo scusabili). Vedi M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, 1891, p. 436 e s.

Osservatorio sulle fonti

L'origine e l'ascesa "spontanea" dei decreti-legge e il loro immediato abuso¹⁴, pertanto, metteva in risalto un evidente "paradosso"¹⁵ originario, tanto da aver suscitato un vivace dibattito politico, dottrinale e giurisprudenziale nell'esperienza costituzionale prefascista¹⁶, del quale si è tenuto conto al momento dell'approvazione della Costituzione del 1948.

Benché apparisse maggioritario il fronte dottrinario di quanti ritenevano incostituzionale la prassi della decretazione governativa di urgenza¹⁷ e improprio il ricorso allo stesso *nomen* di "decreti-legge"¹⁸, l'esigenza di far fronte ad "una invincibile necessità di fatto, che diventa suprema ragione di diritto"¹⁹ ha giustificato, dapprima, il suo mantenimento nell'ordinamento giuridico²⁰ e, successivamente, la previsione formale all'interno del testo costituzionale repubblicano. Un riconoscimento che, però, è avvenuto entro confini ben delineati: il presupposto della "necessità di circostanza", tracciato in via giurisprudenziale dalla Cassazione romana, è così divenuto nell'articolo 77 della Costituzione repubblicana il bisogno di far fronte a "casi straordinari di necessità e d'urgenza"; il requisito dell'"espressa riserva" nei confronti del Parlamento è stato strutturato in modo rigoroso grazie ad un procedimento di conversione che, se non espletato positivamente dalle Camere entro il termine previsto (60 giorni), fa perdere di efficacia

¹⁴ Si contano: 1 decreto-legge nel 1849, 21 nel 1865, 30 nel 1894, 11 nel 1909, 229 nel 1915, 1043 nel 1919, 545 nel 1920, 350 nel 1921. Vedi R. CERCIELLO, *La questione dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1922, p. 113.

¹⁵ Come rilevato da L. PALADIN, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 44.

¹⁶ Per una ricostruzione di tale dibattito e delle sue conseguenze si veda l'interessante e recente lavoro di Marco Benvenuti: M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, 1, 2012, p. 4 e s.

¹⁷ Si può citare: a) come autori senz'altro contrari Cammeo, Cerciello, Chimienti, Crosa, D'Amario, De Ruggiero, Galeotti, Gamberini, Lessona, Lombardo-Pellegrino, Lucchini, Orrei, Porro, Presutti, Racioppi, Scopelliti, Siotto-Pintor, Tittoni, Traversa, Urtoller; b) come contrari con riserve, Arcoletto; c) come fautori di tesi intermedie (legittimità e sindacabilità), Brunelli, Brunialti, Chiovenda, Codacci Pisanelli, Orlando, Rossi, Vacchelli; d) come favorevoli, D'Amelio, Morelli, Mortara, Ranelletti, Romano, Rovelli, Scialoja, Tommasone. Vedi M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, op. cit., p. 17 s.

¹⁸ I decreti-legge "come dice lo stesso nome, non sono né decreto, né legge, ma partecipano dell'uno e dell'altra, anzi, più propriamente, sono dei decreti che diventano leggi: il tratto di unione tra le due parole dinota precisamente il passaggio dall'una all'altra forma". Cfr. V. DI SALVO, *Legge*, in *Digesto italiano*, Torino, XIV, 1902, p. 290. Il ruolo del trattino tra le parole "decreto" e "legge" è stato messo in luce in tempi più recenti anche da Alfonso Celotto, il quale lo ha ritenuto "senz'altro opportuno, dando rilievo al peculiare connubio che si viene a creare tra i due vocaboli". Cfr. A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, op. cit., p. 103.

¹⁹ Si tratta di una formula presente nella sentenza Cass. Roma, 17.11.1888.

²⁰ Risulta importante, al riguardo, citare la nota pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione del 16 novembre 1922, redatta da Mortara, nella quale si affermava l'obbligo di disapplicazione in capo all'autorità giudiziaria del decreto-legge emanato dal Governo in assenza delle ragioni di urgenza. Si tratta di un'apertura che, tuttavia, venne immediatamente abbandonata con l'avvento del regime fascista, visto che la Cassazione riprese il precedente orientamento che escludeva una valutazione in sede giudiziaria sul potere dell'Esecutivo di emanare decreti d'urgenza.

Osservatorio sulle fonti

ai decreti “sin dall’inizio”; vengono precisate (in base a quanto disposto dalla legge n. 400 del 1988) le materie nelle quali non può essere emanato un decreto-legge, in pratica rispondenti a quelle coperte da “riserva di assemblea” ex articolo 72 comma 4 della Costituzione, vietandosi anche il conferimento di deleghe legislative e l’istituzione di nuovi tributi o “l’applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti” (come stabilito all’articolo 4 della legge n. 212 del 2000, il c.d. statuto dei diritti del contribuente)²¹.

Conclusasi l’esperienza della dittatura fascista e ripristinata la democrazia, dunque, il decreto-legge ha ottenuto riconoscimento a livello costituzionale, ma all’interno di una disciplina che cercava di impedire il perpetuarsi di quella prassi applicativa divenuta ormai frequentissima nel primo dopoguerra²². L’articolo 77 comma 2 della Costituzione ha così vincolato l’esercizio della decretazione di urgenza al realizzarsi di tre presupposti, da intendersi come una condizione unitaria: a) “casi straordinari...”, legati quindi a circostanze eccezionali e imprevedibili; b) “di necessità...”, laddove non sia possibile provvedere con strumenti legislativi ordinari; c) “e d’urgenza”, situazioni che rendono indispensabile la produzione di effetti immediati²³.

Dalla semplice lettura di tale disposizione si comprende immediatamente come il ricorso all’istituto debba costituire un’evenienza del tutto eccezionale²⁴, anche se la scel-

²¹ L’articolo 15 della legge n. 400 del 1988 impone poi ai decreti-legge di “contenere misure di immediata applicazione” e che il loro contenuto sia “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Quanto alla doverosa omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione, è largamente presente in dottrina l’orientamento che ne riscontra (anche se a differente titolo) una diretta derivazione dalle previsioni costituzionali; la Corte costituzionale, invece, ne ha per molto tempo “sottostimato” la precettività. Per una ricostruzione delle varie posizioni affermate nel corso del tempo si veda N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D’ELIA, G. TIBERI, M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, p. 419 e s. Parte della dottrina, ad ogni modo, non ha mancato di rilevare che “esattamente dieci anni dopo la prima comparsa della omogeneità normativa sulla scena del nostro ordinamento, è il legislatore a – come dire – raccogliere il testimone e a trasformare quella nozione di origine pretoria in un concetto di diritto positivo scritto; con ciò mutandone, non solo la veste formale, ma soprattutto il terreno applicativo, trasformandola da qualità del referendum abrogativo in requisito di legittimità sostanziale del decreto-legge”. Vedi P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 8.

²² Al riguardo recente dottrina ha parlato dei decreti-legge originariamente previsti in Costituzione come di “satelliti” nel sistema delle fonti del diritto italiano, fatti partire dai Costituenti con “un’orbita quantitativa e qualitativa molto limitata, come eccezioni alla regola dell’esercizio pieno della funzione legislativa da parte del Parlamento”. Cfr. S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forumco-stituzionale.it*, 29 aprile 2014, p. 1.

²³ L’opzione terminologica prescelta in Assemblea Costituente (ossia i sostantivi “necessità” e “urgenza” uniti dalla congiunzione “e”) farebbe infatti emergere l’irrinunciabilità della compresenza di entrambi i presupposti, dato che l’urgenza qualificherebbe la necessità rendendola improrogabile. Cfr. M. RAVE-RAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità ed urgenza” dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 117. La straordinarietà, per tale via, arriverebbe a costituire una qualificazione rafforzativa della necessità ed urgenza, per indicare specificamente l’imprevedibilità del caso. Cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2002, p. 121.

²⁴ Vedi A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, 2000, p. 394.

Osservatorio sulle fonti

ta, voluta e ragionata, di adottare una clausola generale dal contenuto “vago”²⁵ ha prodotto nel corso del tempo interpretazioni “elastiche” che ne hanno svuotato in gran parte il significato originario.

Gli stessi Costituenti immaginavano infatti un impiego del decreto-legge più ampio del solo far fronte a situazioni di calamità o catastrofi naturali, ammettendo come lo stesso potesse produrre effetti permanenti nell’ordinamento per ragioni di “opportunità” che consigliavano un intervento immediato che non potesse attendere i tempi del procedimento legislativo. Si è così consapevolmente scelto di ritenere qualsiasi situazione storico-ambientale legittimante il Governo ad auto-assumersi la potestà legislativa, purché sussistesse, rispetto ad essa, un’urgenza del tutto straordinaria “nel provvedere”²⁶.

La prassi applicativa, tuttavia, non si è modificata in modo sostanziale dopo l’approvazione della nuova Costituzione: a parte quanto avvenuto nelle prime cinque legislature (1948-1970) in cui il modello costituzionale sembrò tenere, l’uso della decretazione d’urgenza tornò gradualmente “patologico”²⁷, con una forzatura evidente di quella “gabbia a maglie strette” che si era cercato di costruire attorno all’istituto²⁸.

Ciò è stato favorito da due fattori principali. In primo luogo, dalla scelta di non prevedere espressamente in Costituzione limiti e funzioni del decreto-legge (diversamente, come vedremo, dal caso spagnolo), spostando di conseguenza su valutazioni essenzialmente di tipo fattuale e politico l’accertamento sulla loro legittimità. In secondo luogo, dal progressivo prevalere, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, dell’orientamento che propende per una lettura estensiva della formula sancita dall’articolo 77 della Costituzione²⁹: questa, leggendo in senso “soggettivo” i presupposti previsti, ha di fatto ri-

²⁵ Vista la difficoltà di operare un’elencazione tassativa, in sede di Assemblea costituente si optò per una clausola generale che individuasse l’ambito di legittimazione del Governo mediante esplicito “rinvio a parametri variabili nel tempo e nello spazio desumibili da regole morali, sociali e del costume”. Cfr. C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un’analisi del linguaggio giuridico*, Milano, 1990, p. 303.

²⁶ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, p. 59. Si pensi, ad esempio, alle parole di Costantino Mortati, il quale, nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (seduta del 21 settembre 1946) parlava del decreto-legge come di una fonte che avrebbe dovuto rappresentare uno strumento cui il Governo “sia costretto in casi eccezionali e straordinarissimi”. Sul dibattito in Assemblea costituente in merito al decreto-legge si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, p. 235 e s.

²⁷ Nelle prime legislature la produzione normativa era quasi esclusivamente affidata alle leggi formali approvate dal Parlamento, ma già a partire dalla VI legislatura iniziò ad aumentare significativamente il numero di decreti-legge approvati e la loro incidenza sulla produzione normativa. Tra il 1972 e il 1976 vennero adottati 124 decreti, con una media di 2 decreti e mezzo al mese incidenti per il 10% sul totale delle fonti approvate; durante l’VIII legislatura (1979-1983) il numero dei decreti salì a 275, circa 6 decreti al mese pari al 29% dell’attività legislativa del Parlamento; nel corso della X legislatura (1987-1992) vennero adottati 466 decreti-legge; durante la XII (1994-1996) si passò a 718, sostanzialmente 1 decreto al giorno. Vedi A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto-legge*, op. cit., p. 279 e s.

²⁸ Vedi R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 942.

²⁹ Vedi C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, op. cit., p. 16.

Osservatorio sulle fonti

messo al Governo e al Parlamento la valutazione circa la loro sussistenza, anche al di là del loro rispetto “oggettivo”³⁰.

In tal modo, attraverso la decretazione di urgenza sono state approvate riforme organiche, disposizioni non immediatamente efficaci ma che necessitavano regolamenti attuativi, sono stati creati organi permanenti dello Stato. La funzione normativa dell’Esecutivo, in particolare, è andata rafforzandosi a partire dagli anni ’90, quando la debolezza del sistema partitico si è tramutata in debolezza del Parlamento, consentendo ai Governi di abusare di strumenti concepiti come eccezionali per rimediare all’assenza di procedure parlamentari che garantissero ai propri disegni di legge tempi d’esame e di decisione certi e prevedibili³¹. Un fenomeno che è stato agevolato anche da un controllo parlamentare³² che, nella pratica, si è rivelato scarsamente efficace, consentendo, ad esempio, la nota prassi della “reiterazione” dei decreti³³.

Il decreto-legge si è mostrato così quale mezzo “ordinario” di attuazione dell’indirizzo politico³⁴; un abuso accettato di fatto dal Parlamento stesso, il quale ha contribuito in una certa maniera a renderlo “legittimo” e “sistemico”.

³⁰ Senza ripercorrere interamente il vasto dibattito circa la corretta interpretazione di questa formula, si rinvia ad alcuni lavori per l’individuazione dei due differenti orientamenti. Per quanto riguarda la lettura restrittivo-“oggettiva” si veda: C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 292; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, op. cit., p. 118. Per quanto riguarda la lettura estensivo-“soggettiva” si veda: C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, p. 835. Per un’analisi di tale dibattito si veda: C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 57 e s.

³¹ Questa tesi è sostenuta da coloro che ritengono che l’assenza di simili procedure stia proprio alla base del massiccio ricorso al decreto-legge da parte degli Esecutivi. Si veda, tra gli altri: S. CURRELLI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, p. 773 e s.; A. SAIITA, *Distorsioni e fratture nell’uso degli atti normativi del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, p. 486 e s.; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2010, p. 66 e s.

³² Entrambi i rami del Parlamento prevedono, seppur in forme diverse, una fase di valutazione preliminare circa la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza per l’adozione di un decreto-legge: tale vaglio, però, si è mostrato scarsamente efficace nella prassi parlamentare, dato che le valutazioni squisitamente politiche o concernenti il merito del provvedimento hanno finito per assumere un rilievo preminente. Cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 1981, p. 301 e s.

³³ La prassi consisteva nell’emanare un nuovo decreto-legge alla scadenza dei 60 giorni, in modo da riprodurre senza o con minime variazioni il decreto precedente “scaduto”, “sanandone” gli effetti: si erano così formate “catene” di decreti reiterati che, nei casi più lampanti, erano rimaste in vigore per uno, due o tre anni. Vedi A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, p. 4 e s. In tal modo il decreto-legge assumeva sempre più le sembianze di “atto di mera anticipazione legislativa, destinato ad introdurre una disciplina immediata, ma tendenzialmente stabile”. Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 295.

³⁴ Si veda, a tal proposito: C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell’esperienza di dieci legislature*, Torino, 1992.

Osservatorio sulle fonti

Rispetto ad una simile dinamica evolutiva gli organi di garanzia costituzionale non sono intervenuti sempre in modo tempestivo, tollerando per vario tempo l'eccessivo ricorso alla decretazione di urgenza³⁵: la formula elastica utilizzata nell'articolo 77 della Costituzione, infatti, lascia inevitabilmente ampio margine a valutazioni di carattere politico; la natura temporanea del decreto-legge, inoltre, rende complesso un intervento della Consulta su tale fonte normativa³⁶.

Si tratta di una situazione che, tuttavia, ha iniziato a modificarsi negli anni '90, quando la Corte costituzionale ha cominciato un lungo percorso interpretativo volto a riportare il decreto-legge nell'alveo della Costituzione. Con la sentenza n. 29 del 1995, in primo luogo, si è così stabilito che straordinarietà, necessità ed urgenza costituiscono “un requisito di validità costituzionale dell'adozione” dell'atto, “di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge..., quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”³⁷. Con la successiva sentenza n. 360 del 1996, poi, si è costretto il Governo a “rientrare” nella legalità costituzionale, giudicando assolutamente incompatibile rispetto alla disciplina prevista in Costituzione la prassi della “reiterazione”³⁸, la quale è ammissibile solo qualora il nuo-

³⁵ L'orientamento consolidato della Corte costituzionale, quantomeno fino alla sentenza n. 29 del 1995, infatti, considerava il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza difficilmente ammissibile, in quanto, una volta intervenuta la legge di conversione, si ritenevano “sanate” le censure di illegittimità dedotte nei confronti dei presupposti per l'adozione del decreto-legge da parte del Governo: si pensi, ad esempio, alle sentenze n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 808, 810, 1033, 1035 e 1060 del 1988, n. 263 del 1994. Vedi A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, op. cit., p. 84 e s.

³⁶ Cfr. F. BIONDI e S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista dell'AIC*, 1, 2012, p. 23 e s.

³⁷ Vedi A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei dd.ll.*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1995, p. 397.

³⁸ La Corte, in particolare, ha affermato che: “il decreto-legge iterato o reiterato, per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali, lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere ‘straordinario’ dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata. Su di un piano più generale, la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo, come è accaduto nella esperienza più recente, viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali (v. sentenza n. 302 del 1988), alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione). Non solo. Questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi

Osservatorio sulle fonti

vo decreto “risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente della mancata conversione del precedente decreto”³⁹.

Un simile percorso giurisprudenziale ha avuto il merito di impedire la reiterazione dei decreti-legge (trasformando in sostanza il termine dei 60 giorni da ordinario a perentorio) e di limitare gli eccessi più evidenti di ricorso all’istituto⁴⁰, senza però riuscire ad attenuare in modo concreto la disinvoltura con la quale Governi e Parlamenti (con maggioranze di segno politico anche opposto) succedutesi dopo il 1996 hanno “elasticamente” e, troppo spesso, “arbitrariamente”, interpretato il disposto dell’articolo 77 della Costituzione⁴¹. In particolare, era la valorizzazione del limite della “evidente mancanza” dei presupposti legittimanti a rendere poco incisivo il vaglio della Corte, eccessivamente “reverente” rispetto alle valutazioni politiche del Governo e della maggioranza parlamentare di turno che lo sostiene⁴².

La tendenza a ricorrere in via “ordinaria” al decreto-legge è in tal modo proseguita⁴³, così come quella di sovraccaricare la legge di conversione di numerose disposizioni ag-

quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o, come nella specie, nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale”.

³⁹ La Corte, pertanto, ha proseguito la propria argomentazione affermando che “se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d’urgenza, è anche vero che, in questo caso, l’intervento governativo, per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall’art. 77, non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l’iterazione e con la reiterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura ‘straordinaria’”.

⁴⁰ Si tratta di un percorso, infatti, che ha avuto l’effetto di diminuire sensibilmente il numero complessivo di decreti adottati dal Governo, che dai circa 600 della XII legislatura sono scesi ai 204 della XIII e ai 216 della XIV. Si veda quanto riportato nella Tabella n. 1 dell’*Appendice grafica* in fondo al presente contributo. Al riguardo, alcuni autori hanno parlato di “vittoria” della Consulta, accettata (quantomeno in un primo momento e con riferimento al fenomeno della “reiterazione”) in buona sostanza dal sistema politico. Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione di urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, op. cit., p. 29 e s.

⁴¹ Vedi F. BIONDI e S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, op. cit., p. 12 e s.

⁴² Vedi R. ROMBOLI, *Il controllo dei decreti legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti ed uno indietro*, in *Foro italiano*, 4, 1996, p. 1113 e s. Il parametro dell’articolo 77 della Costituzione resterebbe così “quiescente”, essendo la Corte più impegnata a far capire che essa può annullare un decreto-legge, che ad annullarlo realmente. Vedi G. DI COSIMO, *Il parametro in quiescenza*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, op. cit., p. 225 e s.

⁴³ Parte della dottrina, infatti, non aveva trascurato di sottolineare come al di là di variazioni trascurabili, il “tasso strutturale” di ricorso alla decretazione di urgenza non avesse risentito dei cambiamenti di maggioranza politica o dei periodi storici. Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione di urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, op. cit., p. 35.

Osservatorio sulle fonti

giuntive dal contenuto vario ed eterogeneo⁴⁴, non potendo dirsi sorta in questo periodo una garanzia giurisdizionale effettiva di legittimità della decretazione di urgenza⁴⁵. L'emergenza, nell'ordinamento italiano, restava ancora "infinita"⁴⁶ e il decreto-legge si muoveva sempre più come un'iniziativa legislativa rinforzata "ad urgenza garantita", utile agli Esecutivi per anticipare gli effetti normativi dei propri atti⁴⁷.

Il percorso intrapreso dalla Corte costituzionale, però, non si è arrestato, essendo assistito negli anni successivi anche da un maggiore interventismo da parte dei Presidenti della Repubblica⁴⁸. Ciò non si è basato tanto sul concreto esercizio del potere di controllo sulla decretazione d'urgenza in sede di emanazione e di autorizzazione alla presentazione dei relativi disegni di legge⁴⁹, o in sede di promulgazione delle leggi di conversio-

⁴⁴ Vedi Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna parlamentare*, I, 2011, p. 91 e s.

⁴⁵ Vedi R. ROMBOLI, *Le vicende della decretazione di urgenza negli anni 1995-97 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, 1999, p. 1480 e s. Lo stesso Romboli ha in altra occasione sottolineato come l'apertura della Corte operata attraverso la sentenza del biennio 1995-96 fosse risultata "più apparente che reale": la Consulta si sarebbe così limitata ad intervenire solo in casi del tutto patologici, lasciando invece che il problema venisse in generale "affrontato e risolto nei rapporti tra poteri". Cfr. R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, op. cit., p. 115 e s.

⁴⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione di urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, op. cit., p. 37.

⁴⁷ Secondo uno schema che era già stato anticipato da autorevole dottrina, che aveva parlato al riguardo di fonti "motorizzate". Si veda: A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in A. PREDIERI, F. CAZZOLA, G. PRILLA (a cura di), *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. XVIII e s.; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, p. 175.

⁴⁸ Si tratta di una tendenza che si instaura nel quadro di quella ben nota accentuazione del ruolo garantista del Presidente nei confronti della maggioranza che è stata ampiamente discussa dalla dottrina. Vedi M. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, p. 569 e s.; M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in *Associazione deico-stituzionalisti.it*, 19 settembre 2007.

⁴⁹ Sul rapporto tra potere di emanazione e potere di rinvio delle leggi, è opportuno richiamare la sentenza n. 406 del 1989 della Corte costituzionale, nella quale viene affermato che tra i controlli costituzionalmente necessari sull'esercizio della funzione legislativa del Governo, stante la preminenza del ruolo del Parlamento, è opportuno ricordare "anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione". Vedi G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2009, p. 469 e s. Viene osservato tuttavia in dottrina come, anche ad ammettere un sindacato sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza in sede di emanazione, il Presidente della Repubblica dovrebbe motivare il proprio rifiuto in modo molto circostanziato, e difficilmente potrebbe perseverare nel diniego qualora l'Esecutivo insista (dato che il decreto-legge viziato rimarrebbe tale anche se convertito, potendosi attivare il controllo anche in un secondo momento e ad opera della Corte costituzionale). Cfr. A. D'ANDREA, *Attentato alla Costituzione? Quali garanzie per i cittadini? Quali i poteri del Presidente della Repubblica a garanzia delle istituzioni repubbli-*

Osservatorio sulle fonti

ne, visto che la prassi al riguardo si è mostrata di scarsa rilevanza. A partire dalla Presidenza Ciampi e (come vedremo meglio successivamente) proseguendo più intensamente con la Presidenza Napolitano⁵⁰, tuttavia, sono stati progressivamente utilizzati con maggiore frequenza gli strumenti di *moral suasion* a disposizione dei Presidenti (rilievi formali, missive rivolte a Presidenti delle Camere e Presidenti del Consiglio, comunicati stampa, dichiarazioni pubbliche) per cercare di smorzare la prassi di utilizzare il decreto-legge come strumento di legislazione governativa concorrente a quella del Parlamento⁵¹.

La Consulta ha così avuto modo di perfezionare il più stringente orientamento inaugurato negli anni '90 operando una "seconda svolta"⁵², grazie in particolare alla "storica"⁵³ sentenza n. 171 del 2007 che, per la prima volta, ha dichiarato illegittima la legge di conversione di un decreto-legge emanato in evidente assenza dei requisiti legittimanti. In particolare, la Corte, avendo ravvisato l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alle altre disposizioni contenute nel decreto-legge, si è servita del carattere dell'omogeneità come indice alla stregua del quale verificare "se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere"⁵⁴.

Si è così potuto sostenere come il decreto-legge (o, meglio, la disposizione eterogenea ivi contenuta) "abusivo" non violasse solo le prerogative del Parlamento e la divi-

cane?, in *Forumcostituzionale.it*, 10 luglio 2011. Sostengono invece l'ammissibilità di un rifiuto "assoluto": G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, op. cit., p. 469 e s.; U. ALLEGRETTI, *Un rifiuto presidenziale ben fondato*, in *ASTRID Rassegna*, 86, 13 febbraio 2009; S. STAMMATI, *Breve nota sui problemi costituzionali suscitati dal caso Englaro*, in *ASTRID Rassegna*, 87, 25 febbraio 2009.

⁵⁰ Va tuttavia osservato come già all'inizio degli anni '80 una crisi di Governo si fosse aperta proprio in seguito all'uso della decretazione d'urgenza da parte del Governo; uso che, in un'occasione, aveva indotto l'allora Presidente della Repubblica Sandro Pertini a non emanare un decreto-legge. Vedi S. M. CICONETTI, *Decreti legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, 1980, p. 559 e s.; P. BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 368.

⁵¹ Si pensi, ad esempio, al messaggio del 29 marzo 2002 con il quale il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), poi decaduto per decorrenza dei termini, lamentando come il testo fosse stato aggravato da tante norme disomogenee da dar vita ad un provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile". Cfr. N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in *Forumcostituzionale.it*, 8 aprile 2002; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, p. 408 e s.

⁵² Vedi 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*, op. cit., p. 27 e s.

⁵³ Vedi R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro italiano*, I, 2007, p. 1986 e s.

⁵⁴ Nel caso di specie il Governo aveva inserito in un decreto-legge motivato dall'esigenza di affrontare alcuni problemi finanziari e di funzionalità dei comuni, una disposizione che riguardava le cause di incandidabilità del Sindaco, la quale è stata specificamente dichiarata illegittima.

Osservatorio sulle fonti

sione dei poteri tra gli organi dello Stato (dato che, diversamente, l'avvenuta conversione avrebbe potuto "sanare" il vizio), ma anche "la tutela dei valori e dei diritti fondamentali" con essa correlata: in caso di mancanza evidente dei presupposti o di erronea valutazione della loro esistenza, perciò, il ricorso alla decretazione appariva *ictu oculi* ingiustificato e non "sanabile" dal Parlamento, traducendosi in un vizio *in procedendo* della relativa legge di conversione⁵⁵. La Corte, tuttavia, si affrettò a precisare come lo scrutinio di costituzionalità dovesse comunque "svolgersi su un piano diverso" rispetto all'esercizio del potere legislativo, nel quale "le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti", avendo essenzialmente "la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto". La verifica circa la sussistenza dell'evidente mancanza dei presupposti del decreto-legge doveva essere dunque condotta attraverso "indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata", ossia attraverso elementi contenuti nel testo normativo o estranei ad esso, come l'epigrafe del decreto, la premessa e la relazione al disegno di legge di conversione⁵⁶.

Il messaggio lanciato a Governo e Parlamento fu chiaro ed evidente, ma scontava ancora, a nostro avviso, un eccesso di cautela: si ribadiva infatti l'opportunità che le valutazioni della Corte fossero limitate all'accertamento della sussistenza di una "mancanza evidente" dei presupposti del decreto-legge; valutazioni che, tra l'altro, dovevano essere operate con un "largo margine di elasticità" da parte dei giudici costituzionali.

L'orientamento inaugurato nel 2007, ad ogni modo, è stato poi confermato con la sentenza n. 128 del 2008, con la quale la Corte ha dichiarato illegittima una legge di conversione nella parte in cui convertiva una norma del decreto legge del tutto "incongrua" rispetto alla motivazione in esso contenuta o ricavabile dai lavori preparatori⁵⁷. La Consulta, similmente a quanto avvenuto nella sentenza 171/2007, per valutare la sussi-

⁵⁵ Vedi F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 1679 e s.; 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 *Giurisprudenza italiana*, 2007, p. 2675 e s.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, 2007, p. 3599 e s.; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 581 e s.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 831 e s.

⁵⁶ Vedi S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *Federalismi.it*, 17, 2007, p. 6 e s.

⁵⁷ Cfr. R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un d.l. (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro italiano*, I, 2008, 3044 e s.; A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *Foro italiano*, I, 2008, p. 3048 e s.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 1502 e s.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 2670 e s.

Osservatorio sulle fonti

stenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere si è infatti rivolta ad “indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata”, valutando: il difetto di collegamento tra la disposizione censurata con le altre disposizioni inserite nel decreto; l’assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

Così operando, pertanto, la Corte ha cercato di svolgere un controllo progressivamente più rigoroso, intrecciando la verifica circa la sussistenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza con il tema della omogeneità del contenuto del decreto-legge e della legge di conversione (visti nella sostanza come un’unica sequenza procedimentale, un “atto complesso”)⁵⁸. Restavano fermi, però, i limiti del sindacato giurisdizionale⁵⁹: un controllo pur sempre basato non sulla semplice mancanza dei requisiti ex articolo 77 della Costituzione, bensì sulla loro “evidente” assenza; l’interpretazione in senso “soggettivo” della locuzione “casi straordinari di necessità ed urgenza”; la constatazione di come sia la stessa valutazione circa la disomogeneità del decreto che consente alla Corte di contenere il più possibile il proprio sindacato sul “merito”, ossia sulla reale necessità di adottare un “decreto di urgenza”⁶⁰. Tutto ciò ha consentito un rinnovato protagonismo dell’istituto a partire dal 2008 a seguito della crisi economica che ha colpito il Paese⁶¹, cui la Corte ha cercato di rispondere attraverso i suoi più recenti interventi.

2.2. *L’origine del Decreto-ley e la sua evoluzione storica: dalle prime annotazioni nel costituzionalismo del XIX secolo alla sentenza n. 68 del 2007 del Tribunal constitucional*

A differenza di quanto avvenuto in Italia con lo Statuto albertino, le prime Costituzioni approvate in Spagna nel periodo liberale riconobbero esplicitamente il potere dell’Esecutivo di adottare atti normativi con forza di legge: del *Decreto-ley*, dunque, si hanno annotazioni formali già nel costituzionalismo del XIX secolo, per quanto di natura “embrionale” e frammentaria⁶².

⁵⁸ Alcuni autori, infatti, sottolineano come sia “l’‘atto complesso’ formato dal decreto-legge e dalla legge di conversione che va sottoposto al vaglio ordinario di legittimità costituzionale, non già l’uno o l’altro dei due”. Cfr. R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *Federalismi.it*, 12, 2007, p. 10.

⁵⁹ Cfr. R. FILIPPO, *Il decreto-legge tra requisiti di costituzionalità e prassi: l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni*, in *Amministrazione In Cammino*, 2 marzo 2011, p. 20 e s.

⁶⁰ Vedi A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, op. cit., p. 27 e s.

⁶¹ Vedi G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, 2010, p. 70 e s.

⁶² Per un’approfondita ricostruzione storico-politica della figura del “decreto” all’interno dell’ordinamento spagnolo si rinvia a: A. DÉ LA IGLESIA CHAMARRO, *El gobierno por decreto*, Pamplona, 1997.

Osservatorio sulle fonti

Il primo precedente storico è rintracciabile nell'articolo 17 della Costituzione spagnola del 1876⁶³, il quale, riprendendo in ciò l'articolo 63 della Costituzione prussiana del 1851⁶⁴, stabiliva che, quando le Camere non fossero riunite, il Governo potesse decretare in casi di urgenza, sotto la propria responsabilità, la sospensione delle garanzie individuali, sottoponendo al più presto tale decisione al giudizio delle Camere. Il *Decreto-ley*, in questo periodo, seguì fasi di sviluppo alterne, ma i governi provvisori che si susseguirono a più riprese tesero comunque a regolare la vita politica del Paese per il mezzo di "decreti di urgenza", i quali venivano poi convalidati in blocco dalle Camere una volta ripristinata la "*normalidad parlamentaria*". L'istituto, in particolare, ha vissuto momenti di particolare dinamismo sotto la dittatura di Miguel Primo de Rivera (1923-1930): la sospensione della Costituzione, l'istituzione della legge marziale, l'imposizione della censura, la messa al bando per tutti i partiti politici, infatti, resero la decretazione di urgenza la forma abituale di normazione del Generale⁶⁵.

La Costituzione repubblicana, adottata in Spagna nel 1931, disciplinò poi sia la delegazione legislativa che la decretazione d'urgenza⁶⁶. L'articolo 80, in particolare, stabiliva che, se il Congresso non era riunito, nei casi eccezionali che richiedevano una decisione "urgente" o quando lo richiedesse la difesa della Repubblica ("*en los casos excepcionales que requieran urgente decisión o cuando lo demande la defensa de la República*"), il Presidente poteva provvedere con decreto su proposta e consenso unanime del Governo e con l'approvazione di due terzi della Deputazione permanente⁶⁷. I decreti avevano carattere provvisorio ed una validità limitata sino a quando il Congresso avesse provveduto o legiferato sulla materia. Sebbene la formula prevista fosse estremamente rigida e dotata di forti limitazioni per l'esercizio del potere presidenziale, ciò non impedì di ricorrere con frequenza ai "*decretos de crisis*" nel travagliato periodo della *Segunda República* spagnola.

Durante la dittatura del Generale Francisco Franco (1936-1975), poi, il decreto si impose come strumento ordinario di creazione del diritto: in una prima fase (1936-

⁶³ È opportuno rilevare, tuttavia, come già in precedenza (nel "*Sexenio revolucionario*" 1868-1874) il decreto si fosse affermato come strumento egemonico, "*en una manifestación de la necesidad como fuente del Derecho*". Cfr. A. DÉ LA IGLESIA CHAMARRO, *Revolución de 1868, Gobierno por Decreto y orígenes de la convalidación parlamentaria de los Decretos-leyes*, in *Revista de Derecho Político*, 55-56, 2002, p. 414.

⁶⁴ L'articolo 63 della Costituzione prussiana del 1851 disciplinava le ordinanze con forza di legge, adottate sotto la responsabilità dei ministri per provvedere alla sicurezza pubblica e ad improvvise calamità naturali quando le Camere non fossero riunite. Si trattava di ordinanze che non potevano essere contrarie alla Costituzione e che dovevano essere in seguito sottoposte all'approvazione delle Camere. Vedi E. PALICI DI SUNI, *Le fonti del diritto*, op. cit., p. 139.

⁶⁵ Si veda, per una ricostruzione storico-politica di questo periodo: G. BRENAN, *Storia della Spagna (1874-1936)*, Torino, 1970; G. ALVAREZ GARCIA, *Spagna: 500 anni di dittatura*, Milano, 1975.

⁶⁶ Cfr. R. GÓMEZ ACEBO, *El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: leyes delegadas y decretos leyes*, op. cit., p. 87 e s.

⁶⁷ La Deputazione permanente era un organo necessario ad assicurare la continuità del Parlamento; era formata da un massimo di ventuno deputati designati in modo proporzionale alle forze politiche presenti nel Congresso.

Osservatorio sulle fonti

1942) si rivelò un vero e proprio mezzo “personale” di azione del “*Caudillo*”; successivamente, si cercò di ampliare la potestà normativa del Governo, anche se solo in via ordinaria, grazie all’approvazione dell’articolo 13 della *Ley constitutiva de las Cortes* del 1942: fatta salva la “*suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general*” del Capo dello Stato, infatti, la legge stabilì la possibilità di una regolamentazione da parte del Governo di materie di competenza delle *Cortes*, attraverso l’emanazione di *Decretos-leyes*; questi venivano giustificati solo “*en caso de guerra o por razones de urgencia*” (ma nel 1967 verrà eliminato il riferimento al caso di guerra) e della loro promulgazione doveva essere data comunicazione alle Camere⁶⁸. La previsione di una disciplina “elastica”, tuttavia, non ne limitò l’utilizzo in modo efficace; la dottrina più attenta ebbe così modo di osservare come “*lo que hubiese podido ser una figura excepcional y extraordinaria se ha convertido en una de las más sólidas y frecuentes de la actual actividad legislativa*”⁶⁹.

Come può facilmente notarsi, la tendenza è stata quella di un utilizzo massiccio della decretazione di urgenza, proseguito anche durante il periodo di “transizione democratica” successivo alla morte del Generale Franco, quando si ricorse al *Decreto-ley* quale mezzo “ordinario” per cercare di trasformare la Spagna in una democrazia rappresentativa e pluralista⁷⁰.

Con la Costituzione del 1978 il decreto-legge viene mantenuto nell’ordinamento: l’articolo 86 prevede una disciplina più dettagliata ma allo stesso tempo meno rigida di quella prevista dal testo repubblicano del 1931, offrendo così all’Esecutivo un apprezzabile margine di manovra; una flessibilità comunque circoscritta entro un perimetro ben delimitato, che non deve arrivare comunque ad inficiare il principio di separazione dei poteri previsto in Costituzione. Si tratta di una disciplina che, tra l’altro, sebbene prenda in parte a modello quella italiana del 1948, se ne differenzia sensibilmente⁷¹: risulta difatti simile il presupposto abilitante richiesto, ossia la presenza di casi di straordinaria e urgente necessità (“*caso de extraordinaria y urgente necesidad*”), ma nel testo spagnolo vengono specificati in modo più articolato i tratti essenziali dell’istituto⁷².

In primo luogo con riferimento alla tempistica, dato che i *Reales Decretos-leyes* devono essere convalidati o revocati dal solo *Congreso de los Diputados* entro un termine

⁶⁸ Cfr. J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *Problemas actuales del Decreto-ley*, in *Revista de Administración Pública*, 15, 1954, p. 91 e s.

⁶⁹ Cfr. J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-Leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia*, in *Revista de Administración Pública*, 51, 1966, p. 42. In senso analogo vedi anche J. GASCÓN HERNÁNDEZ, *Problemas actuales del Decreto-ley*, op. cit., p. 99.

⁷⁰ Basti pensare che nel triennio 1975-1978 vennero approvati circa 120 *Decretos-leyes*.

⁷¹ In dottrina si è avuto modo di osservare come le circostanze, costituzionali e pratiche, “fanno del decreto-legge in Spagna una fonte del diritto che, per certi versi, poco o nulla ha a che vedere col suo equivalente italiano”. Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, op. cit., p. 269.

⁷² Per un inquadramento generale dell’istituto si veda: J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1979; P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, 1988.

Osservatorio sulle fonti

molto più breve di quello previsto in Italia, ossia trenta giorni. Il *Decreto-ley* ha dunque carattere “provvisorio” e l’eventuale assenza di conversione o convalida parlamentare ne determina la decadenza, anche se la perdita di efficacia (diversamente dal caso italiano) si manifesta solo *pro futuro* producendo effetti *ex nunc*⁷³.

In secondo luogo in relazione al procedimento previsto per la conversione. Il Parlamento italiano non ha infatti alcun onere ed il semplice decorso dei termini provoca la mancata conversione e dunque la decadenza del decreto, mentre nel caso spagnolo il Congresso è tenuto a pronunciarsi entro il termine fissato, in senso positivo o negativo. Il *Congreso*, inoltre, non può intervenire direttamente sul decreto, essendo non emendabile, ma può solo votare la convalida del decreto o il suo rigetto (*convalidación* o *derogación*): per introdurre modifiche al decreto è così prevista la possibilità di tradurre il testo in un’iniziativa di legge formale, avente carattere d’urgenza. La Costituzione sembra in tal modo prevedere l’alternatività dei due strumenti (convalida-abrogazione o *tramitación parlamentaria*)⁷⁴, per i quali il regolamento del *Congreso* prevede un procedimento “*especial y sumario*”⁷⁵, ma nella prassi⁷⁶ si tende a convalidare il decreto (senza novazione di fonte)⁷⁷ per poi decidere se trasferirlo o meno in un’iniziativa legislativa destinata a tradursi in una legge formale⁷⁸. In questo caso la capacità normativa

⁷³ Sulla differenza rispetto al contesto italiano si veda A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, op. cit., pp. 271-272.

⁷⁴ Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Madrid, 1998, pp. 269-277.

⁷⁵ Il Regolamento del *Congreso* (nell’articolo 151) prevede che l’iscrizione all’ordine del giorno di un *Decreto-ley* debba essere effettuata non appena questo viene pubblicato nel BOE (*Boletín Oficial del Estado*). Il dibattito inizia con l’esposizione da parte di un membro del Governo delle ragioni che hanno costretto a ricorrere alla decretazione di urgenza; la discussione alterna turni a favore e contro la conversione di quindici minuti, seguita dalla posizione dei gruppi parlamentari con interventi che non superano i dieci minuti. Concluso il dibattito si passa alla votazione, che si riduce ad esprimere un voto affermativo o negativo sulla totalità del decreto, non essendo possibile introdurre emendamenti: per la convalida basta la maggioranza semplice. Il Presidente, poi, chiede se qualche gruppo parlamentare vuole mettere in votazione la *tramitación como proyecto de ley*, sulla quale decide il *Congreso* a maggioranza semplice. Vedi I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Artículo 86. Decretos-leyes*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1996-1999.

⁷⁶ Cfr. M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, p. 260.

⁷⁷ Con la *convalidación* il *Decreto-ley* cessa di essere una “*norma provisional*”, integrandosi pienamente nell’ordinamento giuridico; non cambia però la sua denominazione o la sua natura: “*la convalidación no altera la naturaleza del decreto-ley, pues si bien cede su carácter de provisionalidad, sigue siendo una norma o un acto con fuerza de ley, no una ley*” (sentenze n. 29 del 1982 e n. 111 del 1983). Quello che l’articolo 86 della Costituzione chiama “*convalidación*” è più probabilmente “*una homologación respecto a la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino*” (ancora la sentenza n. 29 del 1982). Cfr. L. J. SEGURA GINARD, *El control de los Decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la Sentencia de 2 de diciembre de 1983 recaída en el caso RUMASA*, in *Revista de Administración Pública*, 104, 1984, p. 355 e s.

⁷⁸ Va rilevato che se il *Congreso* è l’unica Camera legittimata a intervenire per la *convalidación* e per la decisione sulla *tramitación como proyecto de ley*, su quest’ultima intervengono entrambi i rami del Parlamento per rispetto della *capacidad colegisladora* loro attribuita dall’articolo 66 comma 2 della Costitu-

Osservatorio sulle fonti

del Parlamento risulta sicuramente molto più ampia, dato che si può modificare il *Decreto-ley* originario, anche se l'attività emendativa non è completamente libera: non è infatti possibile presentare un disegno di legge di conversione "alternativo", di modo che gli emendamenti proposti in sede parlamentare devono presentare un collegamento diretto con il testo del decreto e non stravolgerlo completamente. Si tratta di un limite di natura regolamentare che, nella prassi spagnola (e a differenza di quanto avvenuto in Italia), viene sostanzialmente rispettato dal Parlamento, evitando di fatto l'approvazione di leggi di conversione (o, meglio, di molte sue disposizioni) del tutto scollegate dal decreto cui si riferiscono⁷⁹.

In terzo luogo con riguardo alle materie per le quali non è possibile intervenire con decreto. La Costituzione italiana non prevede alcuna materia sottratta a priori al decreto-legge (dovendo farsi per ciò riferimento alla legislazione ordinaria), mentre quella spagnola vieta espressamente *Decretos-leyes* che intacchino l'ordinamento delle istituzioni di base dello Stato, i diritti, doveri e libertà dei cittadini regolati dal Titolo primo della Costituzione, il regime delle Comunità autonome e il diritto elettorale generale.

La Costituzione spagnola ha allora unito nella stessa disposizione "*reconocimiento y restricción*": "*reconocimiento*", perché il testo sembra attribuire al Governo una "*potestad propia*", scindendo in pratica in due parti la funzione legislativa; "*restricción*", perché tale potestà non è completamente libera, dovendo essere esercitata nei limiti prefissati dal testo costituzionale⁸⁰.

I vincoli più precisi posti dalla Costituzione spagnola, tanto al Congresso quanto al Governo, hanno così conferito alla decretazione d'urgenza una struttura più stabile e meno aleatoria rispetto a quanto avvenuto in Italia: si è in tal modo evitato di ricorrere a tale strumento in modo smisurato, sebbene in alcuni periodi il suo utilizzo sia stato comunque elevato. Più che per i presupposti abilitanti previsti e per la loro "tollerante" interpretazione operata dal *Tribunal constitucional*, però, ciò sembra essere conseguenza della "razionalizzazione" della forma di Governo spagnola⁸¹, che ha portato ad una maggiore e più puntuale delimitazione delle sfere riservate a Parlamento e Governo.

zione. Dopo la convalida e raggiuntosi l'accordo al *Congreso* sulla *tramitación parlamentaria*, questa deve realizzarsi nei termini stabiliti in generale nei Regolamenti delle due Camere per i progetti dichiarati urgenti (articoli 93-94 per il *Congreso*, 133-135 per il *Senado*), essendo applicabile anche la limitazione a venti giorni di calendario che l'articolo 90 comma 3 della Costituzione fissa per il trattamento al *Senado*. Vedi E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *En torno al Decreto-Ley*, in *Revista española de derecho del trabajo*, 69, 1995, p. 107 e s.

⁷⁹ Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, op. cit., p. 275 e s.

⁸⁰ Cfr. A. S. DE VEGA GARCIA, *La clausula "extraordinaria y urgente necesidad" del Decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española*, in *Revista de Estudios Políticos*, 68, 1990, p. 251 e s.

⁸¹ La "razionalizzazione" della forma di Governo spagnola, rispetto a quella italiana, non si nota solo con riferimento alla disciplina del decreto-legge, ma anche e soprattutto rispetto: al ruolo preminente riconosciuto al *Presidente de Gobierno* (tanto da aver fatto parlare alcuni autori di "presidenzialismo" della forma di Governo parlamentare spagnola); all'istituto della "mozione di censura" (che si configura in modo simile alla sfiducia costruttiva presente nel sistema tedesco); al sistema elettorale presente nel Paese

Osservatorio sulle fonti

La stabilità politica e l'omogeneità ideologica che hanno caratterizzato l'esperienza spagnola di governi di differente colore politico risultano tra i principali fattori che hanno permesso il corretto funzionamento della formula costituzionale prevista dall'articolo 86 della Costituzione. In tal modo, la decretazione di urgenza, per quanto utilizzata di frequente, non ha portato agli abusi cui abbiamo assistito in Italia, ad esempio con il fenomeno della "reiterazione"⁸².

La decisione finale sull'utilizzo del *Decreto-ley*, tuttavia, resta anche nel caso spagnolo fortemente legata ai rapporti politici intercorrenti tra Governo e Parlamento, con tutti i rischi che ciò comporta con riguardo alla loro possibile evoluzione.

Per quanto il primo controllo, "*político y de oportunidad*", spetti sicuramente al *Congreso*⁸³, il *Tribunal constitucional* (contrariamente alla Corte costituzionale italiana)

(in particolare per quanto riguarda il *Congreso de los Diputados*, la "Camera politica"), che può essere definito come un "proporzionale ad effetti maggioritari" che garantisce la stabilità degli esecutivi, tutelando comunque le autonomie territoriali (molto forti e radicate in Spagna); al ruolo di primo piano che il Governo riveste rispetto all'iniziativa legislativa. Tra i molti lavori pubblicati sul tema si vedano: R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, 2005; G. RUIZ-RICO RUIZ, J. LOZANO MIRALLES, *La forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Milano, 2007, p. 49 e s.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, 2009, p. 74; M. IACOMETTI, *La Spagna*, op. cit., p. 244 e s.; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, IV ed., 2010, p. 134 e s.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, IX ed., 2014, p. 545 e s.

⁸² L'assenza di un simile fenomeno, secondo parte della dottrina, va ascritta anche ad alcuni meccanismi specificamente previsti all'interno dell'articolo 86 della Costituzione: la *convalidación* del decreto, che permette il prolungamento dei suoi effetti rendendo non necessaria la "reiterazione"; il fatto che l'assenza di conversione o convalida parlamentare determini sì la decadenza del decreto, ma la perdita di efficacia (diversamente dal caso italiano) si manifesti solo *pro futuro*. In tal modo, la "*reiteración*" di un *Decreto-ley* (già convalidato), quand'anche verificatasi, non ha mirato ad eludere alcuna disposizione costituzionale, essendo diretta a far fronte al reale persistere delle circostanze di "*extraordinaria y urgente necesidad*". Cfr. R. NARANJO DE LA CRUZ, *La reiteración de los Decretos-leyes en Italia y su análisis desde el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Estudios Políticos*, 99, 1998, p. 257 e s.

⁸³ Per questi aspetti si veda R. TUR AUSINA, *El control parlamentario de los decretos-leyes*, Madrid, 2002. Si tratta di un controllo politico, che non si sviluppa sulla base di considerazioni di costituzionalità del decreto, e che, proprio per questo, si è rivelato nella prassi "*muy débil*". Vedi J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional*, in S. MARTÍN-RETORTILLO (a cura di), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, p. 325. Tale controllo, allora, risulta diretto essenzialmente a permettere la partecipazione delle minoranze al processo di creazione normativa, evitando che queste risultino schiacciate dal rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare. Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, op. cit., p. 273. Ma anche sotto questo aspetto, la disciplina predisposta dalla Costituzione e dal Regolamento del *Congreso* non sembra valorizzare adeguatamente i diritti delle minoranze parlamentari e accrescere il ruolo del Parlamento quale luogo di pubblico dibattito: "*el desarrollo realizado por el Reglamento del Congreso no sólo no ha conseguido la salvaguarda del debate y la negociación, sino que ha 'potenciado' los perniciosos efectos que sobre la discusión pública ejerce la consolidación del Estado de Partidos. Y desde un segundo punto de vista, la práctica de la institución no ha hecho más que poner en evidencia los defectos que el propio Reglamento de la Cámara positiviza*". Cfr. R. TUR AUSINA, *La participación de la oposición en el control de los Decretos-leyes*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 8, 1999, p. 116.

Osservatorio sulle fonti

ha fin da subito affermato la propria competenza a valutare il *presupuesto habilitante*, per il cui apprezzamento si vede tenere in considerazione: le motivazioni addotte dal Governo durante l'approvazione del provvedimento impugnato; i dibattiti intercorsi durante le sedute parlamentari di convalida; “*otros datos existentes*” (sentenza n. 137 del 2003). Si tratta di una legittimazione che, tra l'altro, non è stata messa in dubbio né dalla *convalidación parlamentaria* (dato che “*el acuerdo del Congreso no sirve para sanar los excesos en que el Gobierno pudiera haber incurrido*”, come si legge nella sentenza n. 6 del 1983), né dalla conversione (visto che nel confronto tra costituzionalità e legalità deve prevalere sempre il principio di gerarchia, come stabilito nella sentenza n. 182 del 1997).

Rispetto alla valutazione del *presupuesto habilitante*, però, va osservato come già negli anni '80 il *Tribunal constitucional* non avesse mancato di riconoscere il “*juicio puramente político del Gobierno... para la apreciación de la concurrencia de tales circunstancias*”, pur riservandosi la possibilità di vagliare un utilizzo “*abusivo o arbitrario*” del *Decreto-ley* (sentenza n. 29 del 1987), che sia cioè in grado di minare “*la potestad legislativa ordinaria de las Cortes Generales, las cuales pueden legislar también por el procedimiento de urgencia*” (come afferma la già citata sentenza n. 6 del 1983). Il Governo, dunque, conserva un “*razonable margen de discrecionalidad*”, chiaramente valutabile dal Tribunale al fine di non permettere l'adozione di disposizioni scollegate dalla situazione di urgenza che si vuole affrontare o non immediatamente efficaci (sentenza n. 29 del 1982)⁸⁴. Il *Tribunal*, inoltre, ha fin da subito sottolineato come i presupposti abilitanti ex articolo 86 della Costituzione siano ben differenti, e più ampi, rispetto agli “*stati eccezionali*” cui fa riferimento l'articolo 116⁸⁵: la necessità e l'urgenza di cui parla l'articolo 86, infatti, va intesa “*como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las*

⁸⁴ Vedi A. S. DE VEGA GARCIA, *La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del Decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española*, op. cit., p. 259 e s.

⁸⁵ L'ordinamento spagnolo prevede in Costituzione gli “*stati eccezionali*” di allarme, eccezione e assedio. Tali “*stati*”, disciplinati dall'articolo 116, si verificano quando, per gravi calamità naturali o per interruzione di pubblici servizi (stato di allarme), per motivi di ordine pubblico incidenti sul funzionamento delle istituzioni (stato di eccezione) o per interruzioni interne o invasioni (stato di assedio), l'ordinamento non sia in grado di funzionare normalmente. Negli stati di allarme ed eccezione il Congresso autorizza il Governo ad assumere poteri eccezionali, con possibile limitazione generalizzata di alcuni diritti fondamentali (articolo 55 comma 1 Costituzione); in caso di stato di assedio il potere di dichiarazione è del Congresso, il quale agisce su proposta del Governo. Cfr. C. GUERRERO PICÓ, *Spagna*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it, marzo 2011, p. 35 e s. Tale disposizione costituzionale è stata attuata con la *Ley orgánica 4/1981*. Vedi V. P. CRUZ VILLALÓN, *El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 1981, p. 93 e s.

Osservatorio sulle fonti

leyes” (ancora la sentenza n. 6 del 1983)⁸⁶. Con *Decreto-ley*, pertanto, non si interviene per la “*protección extraordinaria del Estado*”, ma il Governo esercita una “competenza propria” per risolvere una situazione di “*anormalidad de tono menor*”⁸⁷; è uno strumento di natura straordinaria, di certo non paragonabile alla legge parlamentare, ma non è “eccezionale”⁸⁸.

Si tratta di un orientamento piuttosto “reverente” nei confronti delle valutazioni governative e dei rapporti politici tra gli organi costituzionali dotati di capacità normativa, sostenuto da quella parte di dottrina che opta per un’interpretazione “flessibile” e “sfumata” dell’articolo 86 della Costituzione, che vede nel *Decreto-ley* una “*posibilidad no traumática*”, “*desdramatizándola*” e accettandola come “*instrumento ‘normalmente’ integrado en el orden constitucional*”⁸⁹. Un orientamento proseguito anche negli anni ’90 e nei primi anni del 2000: il Tribunale ha difatti qualificato come “*externo*” il proprio controllo sul *presupuesto habilitante*, “*que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario*” (sentenza n. 182 del 1997)⁹⁰.

Similmente a quanto avvenuto in Italia, così, la “*necesidad*” non è stata interpretata in una prospettiva “*objetiva*”, ma, al contrario, “*subjetiva y puramente contingente*”, così come la “*urgencia*” è stata valutata in maniera alquanto permissiva⁹¹. In tal modo, l’utilizzo della decretazione di urgenza è stato giustificato in tutti i casi in cui fosse necessario raggiungere gli obiettivi prefissati per il governo del Paese che, per circostanze

⁸⁶ Su tale differenza si veda: P. CRUZ VILLALÓN, *La protección extraordinaria del Estado*, in E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. PREDIER (a cura di), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1980, p. 68 e s.; A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 77 e s.

⁸⁷ Cfr. I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Madrid, 1987, p. 197.

⁸⁸ Per una critica della “*teoría de la necesidad relativa*” si rimanda a P. CRUZ VILLALÓN, *Tres sentencias sobre el decreto-ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)*, in AA.VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, p. 154 e s.

⁸⁹ Vedi F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho (II). Ordenamiento del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992, p. 7; P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, op. cit., p. 36 e s.; A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, op. cit., p. 80 e s. *Contra* si veda quella parte di dottrina che considera il *Decreto-ley* come strumento normativo realmente “*extraordinario*”, così da non alterare in modo irrimediabile lo schema della divisione dei poteri previsto in Costituzione: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 142; J. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, p. 627 e s.; J. JIMÉNEZ CAMPO, *Las diputaciones permanentes y el control sobre el decreto-ley*, in *Revista de Estudios Políticos*, 15, 1982, p. 39 e s.

⁹⁰ Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *El “retorno” del decreto-ley a la jurisprudencia constitucional. Consideraciones sobre la STC 182/1997*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 51, 1998, p. 191 e s.

⁹¹ Come afferma P. Santolaya Machetti può al riguardo notarsi che “*urgente es, en el ordenamiento jurídico español, todo*

aquello que, teniendo que ser abordado por el Parlamento, ‘debe’, sin embargo, estar realizado en un plazo menor de dos meses”. Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, op. cit., p. 112.

Osservatorio sulle fonti

difficili o impossibili da prevedere, richiedessero un'azione normativa immediata o una rapida risposta politica⁹².

L'azione del *Tribunal constitucional* rispetto al *Decreto-ley* ha mostrato allora i suoi effetti principali sotto altri profili, meno "politici", in particolare attraverso la specificazione e l'ampliamento delle materie per le quali è vietato intervenire con la decretazione di urgenza⁹³. Si è così esteso tale divieto: alle materie da disciplinare con *Ley orgánica* (sentenza n. 60 del 1986); alle materie attribuite in modo specifico alle *Cortes* (oggetto di una potestà "distinta" da quella legislativa), come nel caso del bilancio dello Stato ex articolo 134 comma 1 della Costituzione, o dell'autorizzazione alla ratifica di Trattati internazionali ai sensi degli articoli 93 e 94 comma 1 della Costituzione (sentenza n. 155 del 2005)⁹⁴; alla concessione di delega legislativa (sentenza n. 29 del 1982). Il Tribunale, tuttavia, è intervenuto anche al fine di precisare il significato dell'espressione "no podrán afectar" prevista nel primo comma dell'articolo 86 della Costituzione, in modo da fissare il perimetro del legittimo intervento governativo: si è così stabilito che negli ambiti elencati nella disposizione non sia del tutto precluso intervenire con *Decreto-ley*, essendo tuttavia vietato approvare una regolamentazione generale della materia o comunque determinarne il valore o il contenuto essenziale⁹⁵. Pure in questi settori mate-

⁹² Nella già citata sentenza n. 29 del 1982 si afferma ad esempio che "la Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiendo por tales aquellas en que pueda existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado el decreto-ley como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la sociedad actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas".

⁹³ Vedi G. J. M. BARREIRO GONZÁLEZ, *Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes*, in *Derecho Privado y Constitución*, 17, 2003, pp. 50-51.

⁹⁴ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Decreto ley, Ley y Tratado internacional. Comentario a la ley STC 155/2005, de 9 de junio*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 2006, p. 399 e s. Al riguardo la dottrina più attenta aveva già avuto modo di rilevare in passato la "compatibilidad constitucionalmente problemática" della decretazione di urgenza in materia di relazioni internazionali. Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *Decreto-ley y relaciones internacionales: compatibilidad constitucionalmente problemática*, in *Revista de Estudios Políticos*, 110, 2000, p. 59 e s.

⁹⁵ Con la sentenza n. 111 del 1983 si è ad esempio stabilito che con *Decreto-ley* non si possa regolare "el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Estado o se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos"; con la sentenza n. 60 del 1986 si è vietato di intervenire con tale strumento per regolare "los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento de instituciones estatales básicas"; con la sentenza n. 29 del 1986 è stato sancito che il ricorso alla decretazione di urgenza non possa "afectar al régimen jurídico-constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición constitucional que les otorga la Constitución, esto es, que no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el artículo 28.1 LOTC sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás: leyes delimitadoras de competencias y leyes de armonización"; con la sentenza n. 38 del 1983 è stata accolta un'interpretazione onnicomprensiva del termine "disciplina elettorale generale", vietandosi di conseguenza l'intervento con *Decreto-ley* per la regolazione generale delle elezioni statali, regionali e locali. Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, op. cit., p. 284 e s.

Osservatorio sulle fonti

riali costituzionalmente “vietati”, pertanto, è stato riscontrato un ambito normativo accessibile alla decretazione di urgenza, che per quanto limitato e circoscritto, lascia all'Esecutivo un apprezzabile margine di azione.

Al significativo numero di decisioni che si sono dirette a dichiarare l'illegittimità costituzionale di *Decretos-leyes* per invasione di campi materiali sottratti a tale fonte, si è continuata ad affiancare l'assenza di sentenze di incostituzionalità per mancanza dei presupposti abilitanti⁹⁶, lasciando di fatto la decretazione di urgenza nelle mani del rapporto tra Governo e Parlamento⁹⁷.

Sebbene tradizionalmente in Spagna non si sia assistito alle degenerazioni più evidenti che si sono fatte strada nel contesto italiano, è perciò opportuno sottolineare come in alcuni particolari periodi storici lo strumento della decretazione di urgenza sia stato utilizzato in modo massiccio⁹⁸, anche a causa del rarissimo ricorso alla delegazione legislativa⁹⁹. Un utilizzo che ha rischiato spesso di presentarsi come arbitrario¹⁰⁰, convertendosi in una “*fórmula solutoria ciertamente peligrosa*”¹⁰¹: l'ampia discrezionalità concessa all'Esecutivo, infatti, ha portato a ricorrere, per la motivazione del provvedimento, a formule rituali, e in altri casi addirittura a non fare alcun richiamo alle ragioni di necessità ed urgenza che avrebbero dovuto in teoria giustificare l'adozione del decre-

⁹⁶ Una conseguenza che deriva essenzialmente dal tipo di controllo scelto dal *Tribunal*, che “*se sitúa en unos términos tan remotos e imprecisos que prácticamente se hace imposible*”. Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Decreto ley, Ley y Tratado internacional. Comentario a la ley STC 155/2005, de 9 de junio*, op. cit., p. 405. “*De echo, a pesar de los numerosos decretos-leyes aprobados, apenas en un caso y de modo limitado se apreció la vulneración del supuesto habilitante*”. Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Veinticinco años de fuentes del Derecho: el Decreto-ley*, in *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004, p. 396.

⁹⁷ Vedi G. J. M. BARREIRO GONZÁLEZ, *Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes*, op. cit., p. 51 e s.

⁹⁸ Tra il 1987 e il 2003, ad esempio, vennero approvati 211 decreti, mediamente 14 all'anno, con un minimo di 5 nel 1991 e un massimo di 29 nel 1997. Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Veinticinco años de fuentes del Derecho: el Decreto-ley*, op. cit., p. 388. Interessanti, in particolare, i dati della V e VI legislatura spagnola, nelle quali la decretazione di urgenza ha costituito rispettivamente il 20,8% e il 27,7% dell'attività normativa primaria. Si veda quanto riportato nella Tabella n. 3 dell'*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

⁹⁹ I forti limiti costituzionali cui soggiace l'istituto e il riconoscimento di una posizione prioritaria alle iniziative legislative ordinarie del Governo in Parlamento hanno contribuito ad attribuire allo strumento della legislazione delegata un ruolo del tutto residuale. Sulla delega legislativa in Spagna si veda: L. VILLACORTA MANCERO, *Centralidad parlamentaria, delegación legislativa y posibilidades de control*, Madrid, 1999; L. FROSINA, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale spagnola*, Milano, 2005.

¹⁰⁰ “*La frecuente utilización de esta vía no es argumento para confirmarla, sino para valorarla críticamente, y para corregir una tendencia que aunque haya podido justificarse en determinados y puntuales momentos, no puede significar convertir en regla lo que debe ser una excepción. No se trata sólo de la posible extralimitación por el Gobierno de esa facultad legislativa, que podrá remediar su anunciada futura conversión en ley, sino de si la legislación de urgencia permite una elaboración sosegada de la ley, el contraste de ideas y pareceres que requiere toda medida legislativa*”. Cfr. M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, *La nueva dimensión de la protección del desempleo*, in *Relaciones Laborales*, 13, 2002, p. 4.

¹⁰¹ Cfr. E. GARCÍA-TREVTJANO GARNICA, *En torno al Decreto-Ley (Comentario a la STCo 23/1993, de 21 de enero)*, in *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 69, 1995, p. 108.

Osservatorio sulle fonti

to¹⁰². Il *Tribunal constitucional* è arrivato sì a richiedere una relazione teleologica tra l'urgenza apprezzata dal Governo e il contenuto dell'atto (“*conexión de sentido*” o “*relación de adecuación*”, quale presupposto iniziale, successivo e continuativo di legittimità del decreto)¹⁰³, ma ha allo stesso tempo limitato il suo controllo alla verifica del mero rapporto di “proporzionalità” tra mezzi e fini¹⁰⁴, ritagliandosi anche qui un ruolo volutamente “auto-restrittivo”¹⁰⁵.

Il Governo ha così avuto modo, grazie all’“alibi” dell’urgenza “nel provvedere”, di cercare di realizzare la propria agenda politica il più rapidamente possibile¹⁰⁶. Si è allora consentito un intervento ampio a fronte di qualsivoglia circostanza fattuale (come, ad esempio, in tema di risanamento di aziende locali, di riconversione industriale, di sistemi finanziari, di riforme dell’amministrazione, ecc.), avendo particolare riguardo: alla politica economica, dato che si è avuta mano libera nel fronteggiare situazioni di crisi e adattare prontamente l’azione politica al variare della congiuntura economica¹⁰⁷; alla materia sociale, visto che la decretazione di urgenza è stata utilizzata dagli Esecutivi tanto per ratificare gli accordi raggiunti con le parti sociali (da qui il nome dispregiativo

¹⁰² Vedi J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional*, op. cit., p. 275 e s.

¹⁰³ “*Porque es lo cierto que la Constitución exige como fundamento del decreto-ley la existencia de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’, parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto de necesidad y urgencia que el Gobierno alega al dictar un decreto-ley. A este respecto, el Tribunal Constitucional se ha considerado juez de la ‘conexión de sentido’ y ha mantenido reiteradamente que la constitucionalidad del decreto-ley exige la existencia de una adecuada congruencia entre la situación definida como caso de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y las medidas incorporadas a la norma*”. Cfr. S. DE VEGA GARCIA, *La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del Decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española*, op. cit., p. 274.

¹⁰⁴ “*El TC se limita a realizar un análisis en términos de proporcionalidad, orientado a la verificación de la existencia de una efectiva relación teleológica entre la circunstancia de urgente necesidad definida por el Gobierno (fin) y las normas contenidas en el Real Decreto-ley para su superación (medio)*”. Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, F. J. CALVO GALLEGO, *Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el RDL 5/2002*, in *Relaciones Laborales*, 4, 2003, p. 220.

¹⁰⁵ Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, op. cit., p. 281. Altri autori osservano come “*el contrapunto al peligro de un ejercicio expansivo de la jurisdicción constitucional en favor del enjuiciamiento político de la cláusula habilitante reside únicamente en una decidida actitud de self restraint del propio Tribunal Constitucional. Sólo ante situaciones ‘macroscópicas’ de abuso del decreto-ley, con la condescendencia del Parlamento, de evidente inexistencia del presupuesto habilitante o de ‘patente arbitrariedad en la suplantación del legislador por obra del ejecutivo’, encuentra justificación la declaración de inconstitucionalidad del decreto-ley por este motivo*”. Cfr. A. S. DE VEGA GARCIA, *La cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” del Decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española*, op. cit., p. 264.

¹⁰⁶ Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Veinticinco años de fuentes del Derecho: el Decreto-ley*, op. cit., p. 390 e s.

¹⁰⁷ Si pensi, ad esempio, a quanto affermato dal *Tribunal constitucional* con la sentenza n. 11 del 2002: “*coyunturas económicas problemáticas, para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucional lícito, en tanto pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica a la legislación de urgencia*”.

Osservatorio sulle fonti

di “*decretazos*”), quanto per porre fine in modo rapido alla concertazione con le stesse (fungendo in tal caso da “*arma arrojadiza*”)¹⁰⁸. Ma si è anche permesso all’Esecutivo di agire in situazioni che poco avevano di urgente o congiunturale, legittimando l’adozione di provvedimenti (di matrice spesso “regolamentare”)¹⁰⁹ che sono entrati in vigore anche due mesi dopo la loro approvazione (come nel caso del *Decreto-ley 14/1981*, del 20 agosto 1981)¹¹⁰.

L’assenza di un utilizzo debordante (sebbene esteso) del *Decreto-ley*, soprattutto se comparato con il caso italiano, è dunque in realtà dipeso più da ragioni e volontà politiche, che da vincoli giuridici. Appare riconducibile alle stesse ragioni, inoltre, la pratica generale presente in Spagna in questo periodo, ossia una convalida pressoché totale dei decreti e una conversione che, al contrario, viene limitata a ipotesi molto specifiche, nelle quali il Governo consente l’introduzione di emendamenti. Se si osservano i dati della VI e VII legislatura, infatti, è possibile notare come la *tramitación como proyecto de ley* si sia verificata in un numero contenuto di casi (rispettivamente 19 e 9, il 22,4% e il 21,4% rispetto al totale dei decreti approvati)¹¹¹, sintomo di un contesto politico dove la stabilità governativa è stata una costante, anche grazie ad un rapporto tra Esecutivo e maggioranza parlamentare che si è configurato in modo alquanto stretto e che ha reso il controllo delle *Cortes* ancor meno incisivo¹¹².

L’ampio margine di discrezionalità concesso dal *Tribunal* al Governo, come detto, non deve però mai sfociare in “*arbitrariedad*”: è così che si è arrivati nel 2007 ad un’importante “svolta” della giurisprudenza costituzionale spagnola, grazie alla prima dichiarazione di incostituzionalità di un *Decreto-ley* per carenze legate alla clausola di “*extraordinaria y urgente necesidad*” (quale condizione di contenuto del decreto)¹¹³.

¹⁰⁸ Vedi J. I. GARCÍA NINET, *De la conveniente prudencia normativa*, in *Tribuna Social*, 138, 2002, p. 5 e s.

¹⁰⁹ I vantaggi impliciti alla disciplina del “*Decreto-ley*” hanno fatto sì che l’Esecutivo abbia utilizzato tale strumento anche quando sarebbe stato più adeguato e opportuno intervenire per mezzo di regolamenti, bypassando così il loro articolato procedimento di adozione ed il controllo dei *Tribunales de lo Contencioso-Administrativo*. Cfr. M. DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, *El Decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad*, in *Revista de Administración Pública*, 162, 2003, p. 337 e s.

¹¹⁰ Vedi I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español*, in *Revista de Administración Pública*, 106, 1985, p. 121.

¹¹¹ Si veda quanto riportato nella Tabella n. 4 dell’*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

¹¹² Come già peraltro anticipato in passato da parte della dottrina: si veda F. RUBIO LLORENTE, *Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes*, in F. RUBIO LLORENTE, *La forma de poder. Estudio sobre la Constitución*, Madrid, 1993, p. 291.

¹¹³ Si trattava del *Real Decreto-ley 5/2002*, “*Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*”, la cui approvazione fu oggetto di particolari tensioni sociali e politiche. Vedi A. V. SEMPERE NAVARRO, L. C. SAAVEDRA, *Estudio crítico del Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo*, in *Estudios Financieros*, 232, 2002, p. 3 e s. Il decreto in oggetto, tra l’altro, è stato poi oggetto di *tramitación parlamentaria*, essendo convertito nella *Ley 45/2002* che ne dispose la “*derogación*”. L’orientamento consolidato del *Tribunal* è sempre stato dell’avviso che la “*derogación*” estingua l’oggetto del ricorso di incostituzionalità sul decreto, anche se con alcune importanti eccezioni rispet-

Osservatorio sulle fonti

Con la sentenza n. 68 del 2007, infatti, il *Tribunal* ha reso più stringente il proprio controllo, intervenendo in particolare sulla motivazione del provvedimento; si è in tal modo imposto al Governo di riferirsi in forma esplicita e articolata alle situazioni considerate urgenti, le quali dovrebbero sempre legittimare in concreto l'adozione dei decreti.

L'intervento del *Tribunal* ha cercato di rispondere a quella pratica, ben presente nell'ordinamento spagnolo, che limitava la motivazione all'inserimento di “*fórmulas rituales o meramente vacuas*”, rendendo praticamente impossibile effettuare il controllo di costituzionalità sull'operato dell'Esecutivo¹¹⁴. Era però ancora la “proporzionalità” tra mezzi e fini il fulcro del ragionamento del Tribunale (la già menzionata “*conexión de sentido*”), e non tanto un apprezzamento in sé sulla presenza o meno del *presupuesto habilitante*: l'assenza del secondo elemento è stata fatta discendere dall'impossibilità di valutare il primo, vista la mancanza di una “*prueba adecuada*” fornita dal Governo¹¹⁵.

Si tratta di una sentenza che, per quanto importante¹¹⁶, non ha perciò modificato in modo sostanziale il tradizionale orientamento “auto-restrittivo” dei giudici costituzionali, preoccupati di non invadere il “gioco” dei rapporti politici tra Governo e Parlamento. Il “*control externo*” ha continuato così a permettere, come ha permesso in passato, un

to alla possibile valutazione del presupposto abilitante; si arriva così nella sentenza 68/2007 ad affermare che sebbene si escluda “*toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar, puede resultar útil y conveniente su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (STC 160/1987, F. 6; 385/1993, F. 2)*”. In tal modo il *Tribunal* circoscrive l'oggetto del suo giudizio nel caso di specie, sostenendo che: “*nuestro análisis deberá ceñirse a determinar la licitud o ilicitud constitucional del uso del Real Decreto-ley en este caso por parte del Gobierno, sin extenderse a los demás motivos de inconstitucionalidad material alegados por los recurrentes, pues éstos se dirigen a preceptos que, no sólo perdieron formalmente vigencia tras la entrada en vigor de la Ley 45/2002, sino que fueron profundamente modificados por la citada Ley suprimiéndose, en particular, aquellos aspectos de los mismos respecto de los que se planteaban, precisamente, los reproches de inconstitucionalidad*”.

¹¹⁴ Nella sentenza n. 68 del 2007 si è censurata la “*extrema ambigüedad de buena parte de las expresiones utilizadas para caracterizar la situación considerada*”, così come l'utilizzo di “*fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional*”. In particolare, l'accento a “*las fluctuaciones y los cambios en la economía internacional son consustanciales a su funcionamiento*” non offriva alcuna indicazione che “*permita concretar a qué cambios económicos se está haciendo referencia y cuál sea su incidencia en la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que norma dice dar respuesta*”. Cfr. A. L. SANZ PÉREZ, *De cómo puede apreciar el Tribunal constitucional la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes: comentario a la STC 68/2007*, in *Repositorio Aranzadi del Tribunal constitucional*, 10, 2007, p. 13 e s.

¹¹⁵ Cfr. A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 24, 2011, pp. 146-154.

¹¹⁶ Il *Tribunal constitucional*, infatti, grazie al riferimento alla “*conexión de sentido*”, ha affermato l'impossibilità di utilizzare in maniera strumentale la necessità di una riforma urgente del mercato del lavoro, dato che la necessità di approvare misure urgenti deve derivare da esigenze congiunturali, e non strutturali; diversamente ragionando si aprirebbe il campo alla normazione generale con *Decreto-ley* di tutta la disciplina in tema di lavoro e sicurezza sociale, cosa che, ad avviso del *Tribunal*, non sarebbe accettabile. Cfr. M. A. CASTRO E CAMARGO, *Decretos-Leyes y jurisdicción constitucional: estudios comparados*, Salamanca, 2011, p. 370 e s.

Osservatorio sulle fonti

ricorso alla decretazione di urgenza con un ampio margine di discrezionalità¹¹⁷, che gli Esecutivi (anche di differente colore politico) hanno pienamente sfruttato in alcuni periodi particolari della storia del Paese, consentendo all'istituto di conquistare un rinnovato protagonismo nel periodo della "crisi".

3. Gli anni della "crisi": la prassi e i più recenti interventi della giurisprudenza costituzionale

Come abbiamo visto in precedenza, l'analisi del modello di produzione normativa appare strettamente collegata al regime politico di un Paese in un dato momento storico; tale modello, in altre parole, può essere visto come una proiezione del sistema politico vigente, riflettendo l'equilibrio tra i diversi organi dotati di capacità normativa costituzionalmente riconosciuta¹¹⁸. Ciò sembra valere in modo particolare per la decretazione di urgenza, il cui sviluppo e andamento risulta intimamente connesso al quadro dei rapporti presenti all'interno di una forma di governo¹¹⁹: l'ampliamento "di fatto" dei poteri normativi dell'Esecutivo nei sistemi contemporanei ha così fortemente condizionato l'interpretazione delle disposizioni costituzionali in tema di fonti del diritto¹²⁰.

Due appaiono le conseguenze principali di tale stato di cose, presenti, seppure con le dovute differenze, in entrambe le esperienze considerate: in primo luogo, il progressivo spostamento del decreto di urgenza in un ambito prettamente "politico", rimesso in larga parte all'evolversi del rapporto di forza tra Parlamento e Governo, e tra quest'ultimo e la propria maggioranza parlamentare; in secondo luogo, un sistema di controlli costituzionali sull'utilizzo dei decreti diretto essenzialmente ad evitare le violazioni più "evidenti", le forzature più "manifeste" poste in essere dagli Esecutivi, strutturandosi quale *extrema ratio* cui ricorrere in casi, questi sì, "eccezionali".

Si tratta di una tendenza che, come abbiamo sottolineato in precedenza, è nata quasi immediatamente insieme all'approvazione delle Costituzioni del secondo dopoguerra, per poi crescere e rafforzarsi nel corso degli anni '90, quando la logica della democrazia "immediata e decidente" ha iniziato a prevalere in modo evidente nel contesto europeo. Una tendenza che, però, sembra aver operato un ulteriore "cambio di passo" a partire dal 2008: la crisi economica che ha investito il mondo industrializzato, e l'Europa meridionale in particolare, ha rafforzato la posizione degli Esecutivi nel sistema di produzione normativa; la decretazione di urgenza, così, non solo è rimasta dispositivo "ordi-

¹¹⁷ Vedi J. PÉREZ ROJO, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid-Barcelona, 2005 (X ed.), p. 800.

¹¹⁸ Cfr. J. PÉREZ ROJO, *Las fuentes del Derecho*, Madrid, 1984, p. 14 e s.

¹¹⁹ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, op. cit., p. 63 e s.

¹²⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del Diritto*, 2, 1981, p. 301 e s.

Osservatorio sulle fonti

nario” di legislazione, ma, in alcuni casi, è divenuta addirittura strumento “prevalente” di creazione di norme giuridiche¹²¹.

Gli organi costituzionali di controllo si sono mossi di conseguenza, intensificando la propria attività nel tentativo di arginare una simile tendenza; quello che sembra essere mancato, a nostro avviso, è però quel “cambio di passo” che sarebbe stato anche qui necessario per impedire la completa trasfigurazione dell’istituto.

3.1. *Il rinnovato protagonismo del decreto-legge negli anni della “crisi” e la risposta degli organi costituzionali di controllo*

I caratteri di immediatezza del sistema democratico-rappresentativo italiano appaiono oggi senz’altro maggiori rispetto al passato. A questo processo si è affiancato: da una parte, una contestazione sempre più marcata del parlamentarismo inteso come “sistema fondato sulla mediazione dei partiti”¹²², che ha portato ad una sorta di “costituzionalismo anti-parlamentare”; dall’altra, un rinnovato protagonismo dello strumento “decreto-legge” quale modalità di “co-legislazione” governativa, che si muove di pari passo rispetto a tale clima ormai da tempo presente nel Paese.

3.1.1. *La prassi “abusiva”*

3.1.1.1. *Dati “quantitativi”*

Partiamo anzitutto dai dati quantitativi, imprescindibili, anche se da soli non sufficienti, per mettere in luce lo sviluppo della decretazione di urgenza in tempo di “crisi”¹²³.

Durante la XV legislatura (durata solo due anni) i decreti-legge approvati sono stati 48 (con una media di 2 decreti al mese), ossia il 17,5% della produzione normativa primaria; se uniamo questi dati a quelli sulla legislazione delegata possiamo osservare come l’attività normativa del Governo risulti addirittura il 59,1% di quella totale.

¹²¹ Si tratta di un fenomeno mossosi in linea con le quattro diverse reazioni costituzionali alla crisi che, secondo parte della dottrina, sembrano essersi verificate a livello comparato, le quali dipendono sia da fattori esterni (quale l’impatto concreto della crisi sul Paese), che interni (come, ad esempio, la specifica organizzazione dei poteri o la cultura costituzionale). Tali reazioni risultano: l’“aggiustamento” (riscontrabile in particolare in Irlanda, Italia, Lettonia, Spagna, Regno Unito), la “sottomissione” (Grecia e Portogallo), il “collasso” (Ungheria e Islanda) e la “resistenza” (Stati Uniti). Cfr. X. CONTIADES e A. FOTIADOU, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, in X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, 2013, p. 9 e s.

¹²² Cfr. M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell’attività di governo*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, 2012, p. 45 e s.

¹²³ Si veda in particolare quanto riportato nelle Tabelle n. 1 e n. 5 dell’*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

Osservatorio sulle fonti

Dati simili sono riscontrabili nella XVI legislatura: i decreti-legge approvati sono stati 118 (il 16%, nuovamente 2 decreti al mese), mentre i decreti legislativi 230 (il 31,1%), rappresentando insieme il 47,1% della produzione normativa primaria.

In crescita, invece, risultano i dati nel primo anno della XVII legislatura (marzo 2013-aprile 2014): 31 sono i decreti di urgenza approvati, il 31% (2,7 al mese), che sommati ai 36 decreti legislativi adottati portano gli atti dell'Esecutivo a coprire il 62,8% della normazione di livello primario.

Se “scompattiamo” i dati per singolo anno, nel periodo della “crisi” emergono alcuni elementi degni di essere evidenziati: nel 2012 la media è salita a 2,7 decreti-legge al mese; nel 2013 la decretazione di urgenza è arrivata a rappresentare il 29,6% della normazione primaria totale; nei primi 4 mesi del 2014 la produzione di livello primario dell'Esecutivo ha rappresentato, insieme, il 76,5% rispetto al totale.

Dalla sintetica esposizione di questi dati emerge chiaramente il rilievo che ancora oggi assume la decretazione di urgenza: sebbene la media mensile dei decreti si sia progressivamente ridotta rispetto alla XIII e XIV legislatura, attestandosi intorno ai 2/3 decreti al mese, il loro impatto sulla produzione normativa primaria resta ancora debordante, essendo addirittura cresciuto nell'ultimo periodo¹²⁴.

Altro elemento importante da considerare, poi, è l'evolversi del rapporto tra decreti-legge e leggi di conversione negli anni della “crisi”. In primo luogo, viene confermato in questa fase come la quasi totalità dei decreti venga convertita in legge, e con modificazioni; in secondo luogo, non può non osservarsi come le leggi di conversione rappresentino ormai una percentuale impressionante delle leggi approvate¹²⁵.

L'analisi dei dati quantitativi, anche in questo caso, potrà chiarire meglio la situazione¹²⁶.

I decreti non convertiti (decaduti o respinti) sono progressivamente diminuiti: erano il 19% nella XIII legislatura, il 10,2% nella XIV, il 27,1% nella XV, il 14,4% nella XVI, l'8,6% nel primo anno della XVII. Il numero dei decreti decaduti risulta perciò alquanto contenuto: a ciò bisogna aggiungere un altro elemento degno di essere evidenziato, ossia il progressivo recupero dei contenuti di tali decreti attraverso la “confluen-

¹²⁴ La media mensile di decreti-legge è stata di 3,3 nella XIII legislatura, di 3,7 nella XIV, di 2 nella XV, di 2 nella XVI, di 2,7 nel primo anno delle XVII. Tale dato, però, deve essere affiancato con il calo generale di produzione normativa per mese cui abbiamo assistito in questi anni: nella XIII legislatura la media era di 24,4, nella XIV di 20,2, nella XV di 11,5, nella XVI di 12,5, nel primo anno della XVII di 8,7. La percentuale di decreti-legge rispetto alla normazione di livello primario si è quindi così sviluppata: 13,7% nella XIII legislatura, 18,2% nella XIV, 17,5% nella XV, 16% nella XVI, 31% nel primo anno della XVII.

¹²⁵ Come anche sottolineato dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati Francesco Paolo Sisto nella relazione sugli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza del 27 marzo 2014.

¹²⁶ Si veda in particolare quanto riportato nelle Tabelle n. 2 e n. 6 dell'*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

Osservatorio sulle fonti

za” in altri provvedimenti normativi¹²⁷. Questa sorta di “reiterazione implicita” è avvenuta nella XV in soli due casi, divenendo invece più frequente nella XVI, nella quale spesso i decreti che non hanno avuto una formale approvazione del relativo disegno di legge di conversione sono comunque confluiti, prima della scadenza, in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione¹²⁸.

Risulta confermata in questa fase, in secondo luogo, la tendenza ad approvare decreti con modificazioni: questi rappresentano infatti il 69,6% del totale dei decreti convertiti nella XIII legislatura, l’81% nella XIV, il 62,5% nella XV, l’80% nella XVI, il 100% nel primo anno della XVII.

Quanto al numero di leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate, dobbiamo poi rilevare come esse risultino: il 19,2% nella XIII legislatura, il 29,2% nella XIV, il 28,6% nella XV, il 27,1% nella XVI e addirittura il 57,1% nel primo anno della XVII. I dati appaiono ancora più evidenti se “spacchettati” per singolo anno, dato che le percentuali diventano: del 26,4% nel 2010, del 19,7% nel 2011, del 28,4% nel 2012, del 40% nel 2013, del 75% nei primi quattro mesi del 2014.

3.1.1.2. Fattori “qualitativi”

Il mero dato relativo al numero assoluto di decreti-legge e di leggi di conversione approvate, per quanto significativo¹²⁹, non riesce però da solo a rappresentare appieno la reale entità assunta dalla decretazione di urgenza nel periodo della “crisi” e delle sue implicazioni concrete.

Si può quindi concordare con autorevole dottrina che ha parlato al riguardo del progressivo affermarsi di un “Governo pigliatutto”, il quale si muove tra “continuità appa-

¹²⁷ Si è parlato, al riguardo, anche di “decreti-legge a perdere”, come nel caso dei provvedimenti approvati sulla vicenda Alitalia. Vedi R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il d.l. tra teoria e prassi*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2009, p. 2 e s.

¹²⁸ Nella XVI legislatura si sono registrati due fenomeni tra di loro connessi: a) la maggior parte dei 118 decreti-legge emanati ha fatto capo ad un numero limitato di politiche legislative, dal tenore “onnicomprensivo”; b) tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l’uno dall’altro, con “catene” che hanno ripreso anche il contenuto dei provvedimenti che non era stato possibile convertire. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, Servizio studi, Osservatorio sulla legislazione, XVI legislatura, Appunti del Comitato per la legislazione, n. 14, 15 gennaio 2013, p. 8 e s. Al riguardo parte della dottrina ha parlato di decreti e leggi di conversione “matrioska”. Vedi S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, op. cit., p. 5.

¹²⁹ Di recente, parte della dottrina ha avuto modo di affermare che dall’analisi complessiva dell’operato dei Governi Monti e Letta emerge chiaramente come “le circostanze ricordate relative alla situazione economico finanziaria italiana sembrano dunque essere state altresì utilizzate, oltre che per fondare la nomina di un Governo tecnico prima, e la stabilità di un Governo di ‘larghe intese’ o di ‘unità nazionale’ poi, anche per legittimare nel corso del mandato dei due esecutivi un abuso dello strumento del decreto legge in sé”. Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista dell’AIC*, 2, 2014, p. 8.

Osservatorio sulle fonti

renti” e “discontinuità reali”¹³⁰. Recenti studi¹³¹, in particolare, hanno messo in risalto alcuni ulteriori elementi preoccupanti, quali: l’assoluta prevalenza di decreti dal contenuto eterogeneo; la crescita di “spazio normativo” che la decretazione ormai occupa nel nostro ordinamento.

In primo luogo, l’eterogeneità dei decreti. Gli interventi di decretazione si presentano sempre più ampi e variegati, talvolta coperti da unitarie e onnicomprensive diciture (quali, ad esempio, la stabilizzazione della finanza pubblica, la promozione della crescita e dello sviluppo economico, la razionalizzazione dell’amministrazione) di difficile interpretazione e controllo¹³². Provvedimenti di urgenza che, pertanto, sono in buona parte “macrosettoriali” (si occupano cioè di vasti settori dell’ordinamento) o “intersectoriali” (investendo più settori, non sempre affini tra di loro)¹³³, coinvolgendo ad esempio nel procedimento di conversione un numero piuttosto elevato di Commissioni parlamentari e, in alcuni casi, tutte¹³⁴. Tra i contenuti disomogenei spiccano in particolare di-

¹³⁰ Vedi G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d’urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2013, p. 2 e s.

¹³¹ Si fa riferimento a: CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza*, Servizio studi, Documentazioni e ricerche, XVII legislatura, Dossier n. 108, 26 marzo 2014.

¹³² Si tratta di una tendenza più volte criticata dal Parlamento stesso, il quale però si è limitato ad approvare alcuni documenti od ordini del giorno volti ad impegnare l’Esecutivo ad evitare di ricorrere a modalità di utilizzo dell’istituto che circoscrivano eccessivamente la funzione di controllo dell’Assemblea. Si pensi, ad esempio, al documento predisposto dal Presidente della Sottocommissione per i pareri della Commissione Affari costituzionali del Senato, sen. Palermo, recante “*Linee guida per l’attività consultiva sulle fonti normative*”, illustrato nella Commissione plenaria nelle sedute del 25 giugno e 9 luglio 2013. Si pensi, ancora, all’ordine del giorno 9/974/1 presentato in Senato dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio nella seduta del 6 agosto del 2013 (in sede di conversione del c.d. decreto “del Fare”) ed accolto dal Governo, con il quale si sottolinea come “il nucleo essenziale del provvedimento è importante e utile ma avvolto da una estensione ipertrofica di precetti; la dismisura dei decreti alimenta per azione e reazione, la proliferazione di emendamenti; l’esame parlamentare si compie così in condizioni difficili, estenuato nella proposizione di altre misure, anziché impegnato in uno scrutinio critico idoneo a emendare i testi”. Al riguardo, parte della dottrina ha avuto modo di osservare come “in ordine ai presupposti, anche nella XVI e XVII Legislatura si conferma la tendenza ad una indicazione elusiva e, spesso, apodittica dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza pretesi dall’art. 77, comma 2, Cost. I preamboli dei decreti-legge si limitano, per lo più, a parafrasare il titolo della rubrica, non dandosi cura di specificare le ragioni giustificative dell’adozione”. E ciò porta ad accentuare problemi di omogeneità dei decreti, sia dal punto di vista “dell’oggetto disciplinare” che “della *ratio* normativa”. Vedi G. FONTANA, A. IANNUZZI, *I decreti-legge nell’esperienza della XVI e XVII Legislatura – Nota di lettura normativa*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 1, 2014, 9 luglio 2014, pp. 3 e 6 e s.

¹³³ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 14 e s.

¹³⁴ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, Servizio studi, Osservatorio sulla legislazione, XVII legislatura, Appunti del Comitato per la legislazione, n. 1, 15 gennaio 2014, p. 18 e s. Ciò rende chiaro come il Governo sia sempre più attratto dalla “speditezza” del procedimento di adozione e conversione dei decreti, che consente di approvare rapidamente riforme importanti, anche di carattere organico od ordinamentale. Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza nell’esperienza del Governo Monti*, in *Rivista dell’AIC*, 4, 2012; M. LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, in *Rivista dell’AIC*, 4, 2012.

Osservatorio sulle fonti

sposizioni dal “carattere programmatico e/o meramente ricognitive, la cui frequenza denota la perdita del carattere proprio dei decreto-legge quale fonte a carattere straordinario”¹³⁵.

In secondo luogo, la crescita di “spazio normativo”¹³⁶: la percentuale di commi delle leggi di conversione approvate e dei relativi testi coordinati rispetto al totale dei commi delle leggi approvate risulta infatti in sensibile aumento, passando dal 32,5% della XV legislatura, al 54,8% della XVI e al 65% del primo anno della XVII. A ciò deve aggiungersi il sempre più frequente inserimento nei decreti-legge di disposizioni che rinviano ad atti normativi di rango subordinato o addirittura ad atti di carattere non normativo, quali i decreti di natura non regolamentare, con la conseguente dilatazione dei tempi di attuazione delle misure adottate¹³⁷.

La tendenza, pertanto, è non solo quella di approvare numerosi decreti, ma di approvarne molti di tipo lungo e articolato, quelli che sono stati definiti “decreti obesi”. Da osservarsi, a tal riguardo, come molti decreti presentino già un testo iniziale alquanto voluminoso, come ad esempio quelli attinenti alla materia economica che, specie con il Governo Monti, sono divenuti veri e propri “decreti omnibus” che hanno inciso su una pluralità di settori materiali¹³⁸. Ciononostante, va rilevata la propensione a far “esplode-

¹³⁵ Cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, in Osservatoriosullefonti.it, 1, 2014, p. 14. Anche gli stessi nomi con i quali i decreti vengono presentati all'opinione pubblica (solo per fare alcuni esempi: “Spending Review”, “Salva Italia”, “Sviluppo Italia”, “decreto del Fare”, “decreto Destinazione Italia”), più che un'operazione di marketing politico o comunicativo sembrano essere il sintomo dell'oggettiva impossibilità di trovare formule riassuntive di tutte le materie toccate dalle disposizioni riunite nel provvedimento. Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, op. cit., p. 8.

¹³⁶ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 3 e s.

¹³⁷ Si pensi, ad esempio, ai tre decreti-legge intervenuti in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di semplificazione degli oneri delle imprese (decreti nn. 138/2011, 1/2012, 5/2012). Per un'attenta disamina di tale profilo all'interno dei provvedimenti approvati nella prima parte della XVI legislatura, si veda: M. MAZZARELLA, *Decretazione d'urgenza e atti “post-legislativi” del Governo: spunti dall'esperienza della XVI legislatura*. “I'll think about that tomorrow. After all...tomorrow...frankly, my dear, I don't give a damn”, in Osservatoriosullefonti.it, 2, 2011. Un fenomeno che ha portato, in concreto, alla scarsa attuazione pratica dei provvedimenti “anti-crisi” approvati. Cfr. R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in Osservatoriosullefonti.it, 3, 2013, p. 6 e s.; ID., *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, op. cit., p. 2 e s.

¹³⁸ Appare abbastanza evidente al riguardo la correlazione tra dimensione iniziale dei testi e posizione della questione di fiducia, anche se non mancano casi di decreti-legge di notevole entità convertiti senza ricorso alla questione di fiducia, che di decreti-legge di ridotte dimensioni ma “politicamente delicati”. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 12 e s. Altro dato significativo è che mentre in passato (XIV e XV legislatura) il rapporto tra leggi finanziarie e decreti collegati si poneva nettamente a favore delle prime, il dato si è chiaramente invertito nella XVI legislatura: le manovre economico-finanziarie sono state difatti sempre più anticipate da corposi “decreti anti-crisi”, affiancati da altri provvedimenti di urgenza ad esse non collegate ma insistenti sulle stesse tematiche. Vedi L. DUILIO, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza. Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio*, XVI legislatura, 31 dicembre 2009, p. 43 e s.

Osservatorio sulle fonti

re” il numero, la lunghezza e la minuziosità degli articoli e dei commi del decreto nel successivo procedimento di conversione¹³⁹.

Si tratta di una tendenza già in parte presente in passato (in particolare con la “riscoverta” dei decreti cc.dd. “mille-proroghe” a partire dal 2001)¹⁴⁰, ma che si è fortemente rafforzata con il Governo Monti e si è mantenuta, anche se in termini più contenuti, con il Governo Letta. Basti pensare che se sotto il Governo Prodi II un decreto entrava in media con 29 commi e usciva dalle Camere con 55, con il Berlusconi IV entrava con 48 e usciva con 79, con Monti entrava con 76 e usciva con 121, con Letta entrava con 59 e usciva con 93¹⁴¹. La progressiva crescita dimensionale dei decreti originariamente approvati dall’Esecutivo è evidente, come chiaro è l’impatto della conversione sugli stessi, visto che il numero di commi è aumentato in media del 51,8% nel Governo Prodi II, del 45,2% nel Berlusconi IV, del 41,2% con Monti, del 41,9% con Letta. Benché poco indicativa a causa del breve lasso temporale intercorso dal suo insediamento, anche l’azione del Governo Renzi si è mossa sostanzialmente in linea rispetto ad una simile tendenza, visto che in media sono stati approvati più di 3 decreti al mese con un numero di commi mensili che si attesta intorno ai 145¹⁴².

Dati che evidenziano l’emergere di un’allarmante visione della decretazione di urgenza quale procedimento “*trial and error*”, frutto di elementi di stratificazione e volatilità che contribuiscono a generare ulteriormente incertezza normativa¹⁴³.

Come sottolineato da una parte della dottrina, però, in ciò non dovrebbe vedersi tanto (o solo) l’emergere di nuovi soprusi del Governo nei confronti del Parlamento, quanto piuttosto gli effetti perversi di una “deriva assemblearistica” di quest’ultimo¹⁴⁴: in altre parole il fenomeno sarebbe in gran parte dovuto alla debolezza dell’Esecutivo nella gestione del procedimento legislativo, della quale i singoli parlamentari si approfittano per far approvare micro-emendamenti “localistici e lobbistici” (che il Governo accetta pur di riuscire a far entrare in vigore i contenuti originari dell’atto) che rendono “obesa” ed eterogenea la legge di conversione.

Sebbene si tratti di considerazioni condivisibili, non pensiamo che debbano essere generalizzate. L’incremento dimensionale dei decreti in sede di conversione, infatti, avviene spesso anche a seguito dell’approvazione di maxi-emendamenti di origine gover-

¹³⁹ Il ché, tra l’altro, fa pensare ad un possibile rinnovato ruolo del Parlamento quale “emendatore”. Cfr. L. GORI, *Problemi di “metodo” per una ricerca sulla decretazione d’urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant’Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, p. 95 e s.

¹⁴⁰ Vedi A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, op. cit., p. 4 e s.

¹⁴¹ Vedi S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, op. cit., p. 3 e s.

¹⁴² Vedi G. FONTANA, A. IANNUZZI, *I decreti-legge nell’esperienza della XVI e XVII Legislatura – Nota di lettura normativa*, op. cit., p. 3.

¹⁴³ Vedi a G. PICCIRILLI, B. CIMINO, S. MORETTINI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, p. 53 e s.

¹⁴⁴ Vedi S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell’assemblearismo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 109 e s.

Osservatorio sulle fonti

nativa (sui quali viene apposta sempre più di frequente la questione di fiducia, in crescita con i Governi Monti, Letta e Renzi)¹⁴⁵, che prescindono in larga misura dall'esame parlamentare¹⁴⁶. In tal modo l'Esecutivo monopolizza il processo legislativo in due tempi: prima emana il decreto legge e poi presenta il maxi-emendamento destinato a costituire il contenuto essenziale (formulato dal Governo e innovativo rispetto all'esame parlamentare) della legge di conversione¹⁴⁷. Allo stesso tempo, sebbene l'ampliamento dimensionale dei decreti e del loro contenuto materiale sia in buona parte dovuto a quanto accade all'interno del procedimento di conversione, non può essere sottaciuto che un simile incremento sia avvenuto già con riferimento ai decreti originariamente approvati dal Consiglio dei Ministri, divenuti negli anni della "crisi" più complessi e articolati che in passato¹⁴⁸.

Nella legislatura in corso, inoltre, stiamo assistendo ad un fenomeno che rischia di amplificare e rendere "sistematico" l'utilizzo della decretazione di urgenza: si tratta della prassi di dividere il contenuto normativo di provvedimenti in origine "omnibus" in una pluralità di decreti (non omogenei nella struttura interna, ma cui cerca di essere assicurata una coerenza "di fondo"), allo scopo non solo di "reiterare nella sostanza" atti decaduti, ma anche di evitare il giudizio più stringente che, come vedremo, la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica hanno iniziato ad operare in tema di omogeneità dei provvedimenti¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Il binomio tra maxi-emendamenti e questioni di fiducia viene infatti utilizzato con costanza quale meccanismo per approvare i provvedimenti dell'Esecutivo in "tempi certi" (vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza*, op. cit., pp. 12 e 13), come ormai risulta chiaro anche dalle dichiarazioni di vari esponenti del partito di maggioranza relativa, il PD. Secondo il deputato democratico Roberto Giachetti, ad esempio, "se è incontestabile che il Governo a guida Renzi abbia impresso un'accelerazione al processo di riforma in ogni settore è altrettanto incontestabile che proprio in questi due mesi si sia ulteriormente intensificato il ricorso a decreti legge con annesse fiducie"; e ciò perché, come spiegato dalla senatrice Rosa Maria Di Giorgi (membro della Direzione nazionale del PD), "la questione di fiducia è questione di velocità: per rilanciare il Paese abbiamo bisogno di rapidità e tempi certi nell'approvazione dei provvedimenti; davanti a chi cerca di frenare il cambiamento, ricorrere alla fiducia è un dovere verso i cittadini". Vedi R. GIACHETTI, *Governo e Parlamento, propongo uno scambio*, reperibile all'indirizzo <http://www.partitodemocratico.it/print/268610/governo-e-parlamento-propongo-uno-scambio.htm>, 30 maggio 2014; R. M. DI GIORGI, *Dl Irpef: "Questione di fiducia, questione di velocità"*, reperibile all'indirizzo <http://www.rosadigiorgi.it/2014/06/dl-irpef-questione-di-fiducia-questione-di-velocita/>, 6 giugno 2014.

¹⁴⁶ Sul tema si veda: N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010.

¹⁴⁷ Cfr. G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, op. cit., p. 7 e s.

¹⁴⁸ Riscontra ad esempio una chiara connessione tra l'eterogeneità dei decreti e quella delle relative leggi di conversione N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, op. cit., p. 432 e s.

¹⁴⁹ Si pensi, ad esempio, al caso dei cc.dd. decreti "salva-Roma". Il decreto-legge n. 126 del 2013 (c.d. "salva-Roma") era stato lasciato decadere dall'Esecutivo dopo l'intervento del Presidente Napolitano, che aveva rilevato l'assoluta disomogeneità del provvedimento e aveva ventilato la possibilità di rinviarlo alle Camere. I contenuti di tale decreto, tuttavia, sono confluiti all'interno del "mille-proroghe", "sdoppiato"

Osservatorio sulle fonti

3.1.1.3. Lo “spazio normativo” quasi illimitato della decretazione di urgenza

L’abuso della decretazione di urgenza, tanto in termini “quantitativi” che “qualitativo-materiali”, è pertanto la rappresentazione più evidente di un contesto politico-istituzionale “anomalo”, nel quale i poteri e le funzioni di Governo e Parlamento restano eccessivamente legate alla contingenza del momento¹⁵⁰. Il decreto-legge, spesso affiancato dall’apposizione della questione di fiducia e dalla proposizione di maxi-emendamenti, viene così utilizzato in modo costante tanto da Governi “forti” che vogliono realizzare il loro programma politico rapidamente, che da Governi “deboli” che vi ricorrono per “blindare” una maggioranza politica poco compatta¹⁵¹.

In conclusione, ciò che emerge in modo del tutto evidente è che lo “spazio normativo” ormai occupato dalla decretazione di urgenza risulta privo di limiti effettivi¹⁵². I decreti approvati in questa fase, come visto, coprono infatti quasi per intero le varie “figure sintomatiche” di carenza di presupposti abilitanti individuate dalla dottrina (decreti con misure ad efficacia differita e carattere ordinamentale, che disciplinano in maniera periodica e cadenzata un medesimo oggetto, che comprendono proroga di disposizioni vigenti, che contengono disposizioni non attinenti all’oggetto dell’intervento normativo d’urgenza, decreti di interpretazione autentica)¹⁵³, problema solo in parte mitigato dal

in due provvedimenti di urgenza distinti (il decreto-legge n. 150 del 2013 sulle proroghe ed il decreto-legge n. 151 del 2013 sulle misure finanziarie indifferibili) proprio al fine di superare le critiche presidenziali in tema di omogeneità. Ciò che tuttavia non ha evitato il riproporsi di provvedimenti dal contenuto analogo, ad esempio con il decreto-legge n. 16 del 2014 (c.d. “salva-Roma ter”). Cfr. P. TORRETTA, *La saga dei decreti “Salva Roma” fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione*, in *Forumcostituzionale.it*, 4 aprile 2014, p. 1 e s.

¹⁵⁰ Vedi G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 29 e s.

¹⁵¹ Cfr. F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L’uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2012, p. 459 e s.

¹⁵² Si certifica ormai l’avvenuto passaggio dal dominio della legge ad una maggiore articolazione della produzione normativa, prodotto dal graduale imporsi della decretazione d’urgenza come corsia preferenziale per l’iniziativa governativa e della legislazione delegata come veicolo di riforma. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, Osservatorio sulla legislazione, XVII legislatura, 25 novembre 2013, p. 435 e s. In particolare, l’evidente successo del decreto-legge deriva dal fatto che tale strumento risulta nei fatti: facilissimo da usare, di grande efficacia; di grande impatto mediatico. Cfr. V. DI PORTO, *Spigolature in tema di decreti-legge*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, op. cit., p. 73.

¹⁵³ Per la ricostruzione delle “figure sintomatiche” individuate in dottrina e per una loro ricerca all’interno dei vari provvedimenti approvati nel corso della XVI legislatura, si rinvia a: C. REDDI, *Decreto-legge: strumento di legislazione “straordinariamente ordinario”?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2011, p. 8 e s. Si pensi, rispetto a tali questioni, alle osservazioni sollevate da parte della dottrina all’approvazione del recente decreto-legge n. 133 del 2013 (“Disposizioni urgenti concernenti l’IMU, l’alienazione di immobili pubblici e la Banca d’Italia”): “la novità è però (mal)celata nelle premesse al testo normativo con la motivazione, a preteso sostegno del ricorso alla decretazione d’urgenza, secondo

Osservatorio sulle fonti

più stringente orientamento inaugurato dalla Corte costituzionale nel biennio 2012-2014. Ciò ha posto l'istituto ben lontano dal modello costituzionale originario¹⁵⁴, trasformandolo di fatto nello “strumento normativo principale, per cui passa una quota sempre più consistente di legislazione”¹⁵⁵.

3.1.2. I più recenti interventi degli organi costituzionali di controllo

Rispetto ad una simile evoluzione o, meglio, “involuzione”, dello strumento della decretazione di urgenza, gli organi costituzionali di controllo hanno moltiplicato i loro interventi, senza riuscire tuttavia a circoscriverne effettivamente l'utilizzo.

L'azione della Corte costituzionale si è mossa in due direzioni principali: rendere più stringente il proprio controllo sul versante del titolare dell'iniziativa, ossia il Governo, cercando di agire sui limiti contenutistici dei provvedimenti di urgenza; intervenire sulla disomogeneità del decreto-legge e sul suo rapporto con la legge di conversione, guardando pertanto anche al versante “parlamentare”¹⁵⁶.

cui vi sarebbe stata la necessità di superare asserite incertezze interpretative in ordine alla natura della partecipazione al capitale della Banca d'Italia e al suo contenuto economico: presupposto tanto fumoso, da risultare quasi confessorio della inesistenza dei requisiti richiesti dall'art. 77 Cost., non potendosi certo accedere alla tesi che una questione ermeneutica (che, ove davvero sussistente, sarebbe perdurata per decenni) possa di per sé legittimare il Governo alla decretazione d'urgenza”. Cfr. M. ESPOSITO, *Bankitalia e le riserve auree ai privati: forse l'ultimo passo verso la dismissione della sovranità monetaria (con un decreto legge di “riforma costituzionale”)*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 dicembre 2013, p. 1. A ciò si aggiunga l'emergere di un fenomeno poco studiato ma comunque rilevante, ossia quello della distanza temporale significativa che talvolta sussiste tra la delibera del Consiglio dei ministri di approvazione del testo del decreto-legge e l'emanazione dello stesso (si pensi, ad esempio, al decreto-legge n. 72/2010 o al decreto-legge n. 74/2014). Un elemento che fa dubitare dell'esistenza di una “effettiva urgenza (non solo del provvedimento ma) dello stesso provvedere”. Vedi G. FONTANA, A. IANNUZZI, *I decreti-legge nell'esperienza della XVI e XVII Legislatura – Nota di lettura normativa*, op. cit., p. 5.

¹⁵⁴ Una delle conseguenze rintracciate in dottrina è la trasformazione per “vie di fatto” dei presupposti stabiliti dall'articolo 77 della Costituzione, i quali vengono sempre più “eterodeterminati”, portando in alcuni casi a seguire ragioni di “necessità ed urgenza europee”. Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, op. cit., p. 10 e s.

¹⁵⁵ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 5. Ciò, come abbiamo cercato di mettere in evidenza, è supportato da quattro indicatori principali: a) il forte “tasso di successo” della decretazione d'urgenza; b) l'elevata incidenza del percorso di conversione sul testo dei decreti-legge; c) il rapporto tra leggi di conversione e leggi approvate in totale dal Parlamento; d) il lasso temporale, in alcuni casi alquanto lungo, che intercorre tra il momento in cui il decreto-legge viene deliberato in Consiglio dei ministri e il momento in cui avviene la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, op. cit., p. 20 e s. Al riguardo si vedano anche le considerazioni di T. GROPPI, I. SPIGNO e N. VI-ZIOLI, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, op. cit., p. 89 e s.

¹⁵⁶ Per una ricostruzione puntuale della giurisprudenza in materia, si veda F. GIRELLI, G. PISTORIO, *I decreti-legge – Nota di lettura giurisprudenziale*, in *Federalismi.it – Focus fonti del diritto*, 1, 2014, 9 luglio 2014, p. 63 e s.

3.1.2.1. I (nuovi) limiti contenutistici del decreto-legge

Nella prima direzione sembra essersi mossa la sentenza n. 220 del 19 luglio 2013 (che aveva ad oggetto il decreto-legge n. 201 del 2011 e il decreto-legge n. 95 del 2012, ossia la c.d. “riforma delle Province”), nella quale la verifica dei presupposti abilitanti si è intersecata con quella dei limiti contenutistici degli interventi recati dai provvedimenti di urgenza¹⁵⁷.

La Corte, in questo caso, ha infatti stabilito che l’obbligo per il decreto di prevedere misure di immediata applicazione, per quanto non abbia rango costituzionale (essendo previsto dall’articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988), “esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo”¹⁵⁸. In tal modo, viene individuato un ulteriore limite “implicito” (oltre quelli previsti dall’articolo 15 comma 2 della legge n. 400 del 1988) alla decretazione di urgenza, risultando preclusa la riforma organica di interi settori dell’ordinamento (ma non quelle “parziali”)¹⁵⁹, come invece era accaduto nel caso di specie con l’approvazione di “discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa”.

¹⁵⁷ Vedi SENATO DELLA REPUBBLICA, *Decretazione d’urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, Servizio studi del Senato, XVII legislatura, Dossier n. 111, marzo 2014, p. 31 e s. I molteplici profili di incostituzionalità del processo di riordino e razionalizzazione oggetto del giudizio della Corte erano già stati messi in luce da più parti in dottrina, in particolare sottolineandosi l’inopportunità dell’utilizzo dello strumento “decreto-legge” per una “risistemazione” ordinamentale delle Province. Si veda, ad esempio: P. A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all’interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall’art 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *Federalismi.it*, 17, 2012, p. 3 e s. *Contra* si veda V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *Federalismi.it*, 17, 2012, p. 5 e s.

¹⁵⁸ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 22 e s. Un orientamento che riprende le osservazioni da tempo formulate in dottrina sull’immediata applicazione delle disposizioni del decreto. Si veda, per tutti: F. SORRENTINO, G. CAPORALI, voce *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1994, p. 123; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti*, Torino, 1992, p. 294.

¹⁵⁹ Ciò ha consentito all’Esecutivo di portare avanti il proprio intento soppressivo dell’ente Provincia non solo attraverso la presentazione di due disegni di legge (uno ordinario, approvato di recente, l’altro costituzionale), ma anche grazie all’adozione del decreto-legge n. 93 del 2013. Cfr. M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L’ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, 21, 2013, p. 19 e s.; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in *Federalismi.it*, 21, 2013, p. 9 e s. L’illegittimità dell’articolo 12 del decreto-legge 93/2013, tuttavia, è emersa in modo chiaro fin da subito in sede di conversione del decreto, consigliando di conseguenza all’Esecutivo di “sopprimere” suddetta disposizione e riprodurla nella legge di conversione (operando, secondo parte della dottrina, una “conversione mascherata”). Cfr. S. M. CICONETTI, *Conversione in legge mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in *Rivista dell’AIC*, Osservatorio, dicembre 2013, p. 5 e s.

Osservatorio sulle fonti

Tali materie, per loro natura, non possono infatti essere interamente condizionate dalla contingenza, rendendo impossibile considerare necessari e improcrastinabili gli interventi del Governo¹⁶⁰. La “trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione”, risulta perciò “incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un ‘caso straordinario di necessità e d’urgenza’”¹⁶¹. Considerazioni che, tra l’altro, portano a valutare lo strumento “decreto-legge” inidoneo anche in quanto eccessivamente limitativo del dibattito parlamentare su temi di evidente rilievo costituzionale, oltre che incompatibile con quanto prescritto dall’articolo 133 primo comma della Costituzione (il quale prevede per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l’istituzione di nuove Province il parere, non vincolante, della Regione e l’iniziativa dei comuni interessati)¹⁶².

La decisione, pertanto, ruota principalmente attorno alla congruenza tra atto normativo e fine dell’intervento normativo, ma finisce poi per introdurre argomenti che riguardano la diversa valutazione dell’esistenza dei presupposti d’urgenza: un *iter* argomentativo articolato che serve alla Corte per irrigidire il proprio orientamento sui limiti contenutistici del decreto-legge¹⁶³, avendo cura di evitare, allo stesso tempo, di affrontare in modo diretto l’interpretazione della clausola di necessità e urgenza in sé per sé considerata (che avrebbe portato i giudici a doverne vagliare la “evidente” carenza, difficile da riscontrare nel caso concreto a meno di un ripensamento della precedente giurisprudenza costituzionale)¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Cfr. G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013*, in *ASTRID Rassegna*, 4, 2014, p. 6 e s.

¹⁶¹ La Corte, pertanto, rileva “la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficaci, rinvii a sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l’immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale”. Non è dunque “utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure strettamente organizzative”. Cfr. M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Forumcostituzionale.it*, 2013, p. 4 e s. La difesa, in altre parole, dei principi di legalità e costituzionalità, non “barattabili” con le esigenze riformatrici sostenute da Governo e Parlamento. Vedi A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in *Forumcostituzionale.it*, 23 settembre 2013.

¹⁶² Vedi R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in *Consulta on line*, 3 settembre 2013, p. 3.

¹⁶³ Vedi F. SANCHINI, *L’uso della decretazione d’urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2013, p. 12 e s.

¹⁶⁴ Cfr. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto-legge*, in *Forumcostituzionale.it*, gennaio 2014, p. 2.

Osservatorio sulle fonti

Si tratta di considerazioni sicuramente rilevanti¹⁶⁵ che, successivamente, sono state confermate con la sentenza n. 32 del 12 febbraio 2014 (in merito al decreto-legge n. 272 del 2005), che ha dichiarato l'incostituzionalità della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti per difetto di omogeneità con le altre disposizioni del decreto in cui era stata inserita nel corso dell'*iter* parlamentare. La Corte, infatti, sebbene non tratti specificamente la questione dei limiti contenutistici della decretazione di urgenza, rileva comunque che “una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72 Cost.*”. Dibattito che, al contrario, era stato frettolosamente chiuso dalla proposizione di “un ‘maxi-emendamento’ del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione”, su cui inoltre fu posta la questione di fiducia¹⁶⁶.

Tale orientamento della Corte costituzionale è stato sostenuto anche dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Al riguardo è importante citare il rifiuto dell'emanazione del decreto-legge varato dal Governo in occasione della vicenda di Eluana Englaro¹⁶⁷, esplicitato in una lettera del 6 febbraio 2009 al Presidente del Consiglio: un rifiuto motivato dal fatto che il ricorso al decreto-legge sarebbe stata una “soluzione inappropriata”, in considerazioni sia di elementi di merito, collegati alla specifica vicenda, che a motivi di illegittimità connessi all'assenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Vedi A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s'ha da fare”*, in *Rivista dell'AIC*, Osservatorio, luglio 2013, p. 5.

¹⁶⁶ La sentenza, sotto questo profilo, sembra pertanto far emergere “una istanza fondamentale di democrazia discorsiva, tanto più viva al cospetto di una ‘questione sociale’ così vertiginosa come quella sottesa al problema delle tossicodipendenze, e degli strumenti repressivi di contrasto al traffico di droga, oggetto di un autentico stravolgimento sistematico ad opera della legge ‘Fini-Giovanardi’”. Cfr. V. MANES, L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. “Fini-Giovanardi”: gli orizzonti attuali della democrazia penale. Nota a Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32, Pres. Silvestri, Est. Cartabia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 marzo 2014, p. 2. A tal riguardo, inoltre, parte della dottrina, evidenziando l'annullamento dell'intero articolo 4 *vicies ter* (e non soltanto le partizioni di questo che erano state menzionate dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione) e gli effetti della natura “procedurale” del vizio riscontrato, ha sottolineato come “le suggestioni appena accennate costituiscano solo una tappa intermedia di un percorso che rimane ancora da compiere in pronunce successive. E tuttavia non sorprenderebbe se proprio le considerazioni iniziate a svilupparsi nella sent. n. 32 del 2014 conducessero poi all'affermazione di un sindacato effettivo da parte della Corte costituzionale sulle degenerazioni del procedimento legislativo più evidenti, delle quali il procedimento di conversione dei decreti-legge rappresenta forse il più rappresentativo caso-limite”. Cfr. G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2014, pp. 396-398.

¹⁶⁷ Vedi C. SALAZAR, *Riflessioni sul “caso Englaro”*, in *Forumcostituzionale.it*, febbraio 2009.

¹⁶⁸ Vedi A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le “ragioni” di Napolitano*, in *Forumcostituzionale.it*, 10 febbraio 2009. In particolare, l'inesistenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza veniva valutata come “radicale”, sia in ragione della circostanza che nessun “fatto nuovo” era intervenuto rispetto alla discussione parlamentare di un progetto di legge già avviato sul tema del c.d. “testamento biologico”, sia in relazione al fatto che esso sembrava det-

Osservatorio sulle fonti

Si tratta di un intervento che, tuttavia, sembra in gran parte dovuto alla singolarità della vicenda, ponendosi come eccezione all'interno dell'esperienza repubblicana, nella quale la prassi dei richiami (anche preventivi) del Quirinale appare prevalente rispetto al diniego di firma di un decreto-legge. Richiami che, tra l'altro, si sono concentrati in questi ultimi anni sulla eterogeneità dei decreti e delle loro leggi di conversione (come vedremo meglio nel successivo paragrafo), piuttosto che sul rispetto dei requisiti di necessità e urgenza¹⁶⁹.

3.1.2.2. La "stretta" sull'omogeneità di decreto-legge e legge di conversione

La Corte costituzionale, come detto, continua però a muoversi soprattutto in una seconda direzione, tesa ad incrociare la verifica dei presupposti di necessità ed urgenza con quella dell'omogeneità del decreto e della legge di conversione, elemento visto dai giudici costituzionali quasi come "corollario" del presupposto abilitante.

Già con la sentenza n. 355 del 15 dicembre 2010 (avente ad oggetto il decreto-legge n. 78 del 2009) la Corte aveva avuto modo di precisare l'orientamento inaugurato con la sentenza n. 171/2007, stabilendo che la valutazione sulla necessità e urgenza dovesse indirettamente effettuarsi anche per quelle norme, aggiunte in sede di conversione, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza¹⁷⁰; una valutazione che, invece, era stata esclusa per le norme aggiunte ma eterogenee rispetto a tale contenuto¹⁷¹, col rischio di dotare l'Esecutivo di nuove "vie di fuga" e avallare illimitati interventi modificativi nel corso dell'esame parlamentare¹⁷².

Con la sentenza n. 22 del 16 febbraio 2012 (emessa in relazione al decreto-legge n. 225 del 2010, uno degli annuali decreti cc.dd. "mille-proroghe"), però, la Consulta intensifica il proprio controllo anche per questa seconda tipologia di disposizioni. Più nel-

tato dalla, pur comprensibile, drammaticità di un singolo caso già noto da tempo. Cfr. G. SERGES, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge*, in www.astrid-online.it, 2009, p. 4 e s.

¹⁶⁹ Vedi A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, op. cit., p. 42 e s.

¹⁷⁰ Cfr. G. MONACO, "Necessità e urgenza" del decreto legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, op. cit., p. 392 e s.

¹⁷¹ Parte della dottrina, però, aveva interpretato diversamente la sentenza, sostenendo che in questo caso la Corte avesse solo escluso che la norma del tutto eterogenea aggiunta dal Parlamento potesse andare soggetta al sindacato relativo alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, e che nulla si fosse specificato, invece, in ordine all'ammissibilità di disposizioni eccentriche, potendo sul punto la Corte esprimersi in futuro negativamente. Vedi Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, op. cit., p. 99 e s.

¹⁷² Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in Forumcostituzionale.it, 2011, p. 2; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista dell'AIC*, 4, 2012, p. 7; A. CELOTTO, "Come la tela di Penelope". *Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010.

Osservatorio sulle fonti

lo specifico, la Corte affronta due ordini di problemi, distinti ma tra loro connessi: l'omogeneità del decreto-legge e quella della legge di conversione.

Quanto al primo aspetto, si sottolinea come sebbene l'omogeneità di contenuto del decreto-legge sia già prescritta da disposizione (legislativa ordinaria) vigente, ciò venga nella prassi in gran parte disatteso. Si afferma pertanto che l'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988, per quanto non abbia rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita dell'articolo 77 comma 2 della Costituzione, imponendo pertanto il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza¹⁷³. Secondo la Corte, la urgente necessità "del provvedere" può certamente riguardare "una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate", in modo da richiedere interventi oggettivamente eterogenei afferenti a materie diverse, ma questi non possono che essere indirizzati "all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare". L'esistenza dei presupposti *ex* articolo 77 secondo comma della Costituzione, perciò, deve essere collegata alla "intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico"¹⁷⁴, non potendo accettarsi "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei"¹⁷⁵.

Quanto al secondo aspetto, la Corte afferma con chiarezza come anche la legge di conversione debba osservare la necessaria omogeneità del decreto-legge, arrivando a dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni eterogenee introdotte nel corpo del decreto per effetto di emendamenti approvati in sede parlamentare. Esiste infatti "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"¹⁷⁶, in base al quale è esclu-

¹⁷³ Secondo un'interpretazione già in passato sostenuta dal Presidente Ciampi (nel messaggio di rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002) e dal Presidente Napolitano (nella lettera del febbraio del 2011), i quali avevano parlato dell'articolo 15 comma 3 della legge n. 400 del 1988 come di norma dal "valore ordinamentale" (il primo) e di "attuazione costituzionale" (il secondo).

¹⁷⁴ Il riferimento alle finalità del decreto sembra implicare una più chiara attenzione per il fatto e quindi per la congruenza rispetto ad esso dei contenuti del provvedimento di urgenza. Cfr. A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 395 e s.

¹⁷⁵ Parte della dottrina, tuttavia, sottolinea come con la sentenza 22/2012 la Corte non abbia in realtà espresso alcuna diretta valutazione sulla compatibilità con l'articolo 77 della Costituzione di questa distorta applicazione della decretazione d'urgenza, visto che i "decreti omnibus" erano stati richiamati in questo caso solo quale argomento per sostenere l'illegittimità delle disposizioni eterogenee inserite in sede di conversione. Vedi P. TORRETTA, *La saga dei decreti "Salva Roma" fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione*, op. cit., p. 10.

¹⁷⁶ Parla al riguardo di un legame di carattere "teleologico" R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di irragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *Federalismi.it*, 7 marzo 2012, p. 13.

Osservatorio sulle fonti

sa la possibilità di inserire in sede di conversione emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario¹⁷⁷.

La violazione dell'articolo 77 secondo comma della Costituzione, è bene sottolinearlo, non deriva però in questo caso dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, ma per l'uso "improprio", da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo "tipico" di convertire o meno in legge un decreto di urgenza¹⁷⁸. L'omogeneità emerge perciò come autonomo vizio della legge di conversione¹⁷⁹, in quanto "canone di coerenza dell'intero procedimento che inizia con l'emanazione e si conclude con la conversione e con la promulgazione"¹⁸⁰.

Si tratta di un orientamento diretto ad incidere sul versante "parlamentare" del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, piuttosto che sull'utilizzo del potere di decretazione di urgenza dell'Esecutivo¹⁸¹. Un orientamento proseguito con l'ordinanza

¹⁷⁷ La legge di conversione, in tal modo, si presenta non più "libera nel fine". Cfr. S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *Consulta on line*, 2 ottobre 2012, p. 1 e s.

¹⁷⁸ Vedi SENATO DELLA REPUBBLICA, *Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 17 e s. Sul punto si vedano anche le considerazioni di: G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, p. 2497 e s.; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giurisprudenza italiana*, 12, 2012, pp. 2493-2494. La Corte, in altri termini, si propone di sindacare la ragionevolezza del corretto uso della discrezionalità del legislatore nella scelta dei procedimenti normativi messi a disposizione dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari. Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista dell'AIC*, 2, 2012, p. 6 e s.

¹⁷⁹ Vedi V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto legge*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, p. 3 e s.

¹⁸⁰ Vedi R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 288.

¹⁸¹ Si tratta di un orientamento che, tra l'altro, non mira a sminuire il ruolo del Parlamento rispetto alla decretazione di urgenza, ma che cerca al contrario di valorizzarne le funzioni di controllo dell'operato del Governo incentivando un utilizzo "corretto" della legge di conversione. Cfr. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista dell'AIC*, 3, 2012, p. 10 e s. *Contra* si veda l'intervento di G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 1 e s., il quale rileva che l'orientamento della Corte porta a sostituire l'ordine "valoriale" insito nell'articolo 77 della Costituzione (ai sensi del quale "il decreto-legge presuppone la legge di conversione, nel senso che esso è adottato in vista della sua conversione ad opera delle Camere e non può neppure essere pensato se non in vista di essa") con quello "cronologico" (secondo il quale "la legge di conversione presuppone il decreto-legge, che ovviamente la precede nel tempo"), trasformando tale articolo da "disposizione sui limiti del potere governativo di decretazione d'urgenza" a "disposizione sui limiti del potere parlamentare di conversione"; un orientamento che, di conseguenza, rischia di sminuire la funzione legislativa affidata alle Camere e di "ammettere un potere legislativo del Governo talmente ordinario da essere agganciato alla sola urgenza del provvedere".

n. 34 del 2013 e, in particolare, con la già citata sentenza n. 32 del 2014¹⁸²: la legge di conversione, infatti, viene qualificata come “legge a competenza tipica”, “funzionalizzata e specializzata”, in quanto tale soggetta a particolari limiti in tema di emendamenti approvabili¹⁸³; l’*iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi (che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge) vieta di conseguenza alla legge di conversione di “aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore”¹⁸⁴. Si ribadisce così

¹⁸² La sentenza n. 32 del 2014 ha in particolare dichiarato l’illegittimità costituzionale della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti (che introduceva tra l’altro l’equiparazione dei delitti riguardanti le droghe cc.dd. “pesanti” e di quelli aventi ad oggetto le droghe cc.dd. “leggere”), composta di ben 25 articoli inseriti nel corso dell’*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005, il quale era originariamente composto di soli 5 articoli (concernenti l’assunzione di personale della Polizia di Stato, misure per assicurare la funzionalità dell’Amministrazione civile dell’interno, finanziamenti per le olimpiadi invernali, recupero dei tossicodipendenti detenuti e diritto di voto degli italiani residenti all’estero). Vedi SENATO DELLA REPUBBLICA, *Decretazione d’urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 11 e s. Si tratta di profili che, tra l’altro, erano già stati messi in luce nella loro problematicità da U. ADAMO, *Sulla (mancata) sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione (che equipara ai fini sanzionatori le droghe leggere con quelle pesanti) con quelle del decreto-legge convertito (sulle olimpiadi invernali di Torino)*, in *Rivista dell’AIC*, Osservatorio, ottobre 2013, p. 1 e s.

¹⁸³ “Dunque la legge di conversione risulta avere una competenza tipica e limitata, non ‘libera’ ma ‘funzionalizzata’ alla conversione, e deve porsi in termini di coerenza con il decreto-legge, contenutistica e teleologica. Una decisione limpida e nitida che abbandona (o quanto meno dimentica) la via incerta del controllo sui presupposti per concentrarsi sulla natura della legge di conversione”. Cfr. A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 5.

¹⁸⁴ Parzialmente difformi appaiono invece le affermazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza n. 237 del 24 luglio 2013 (sulla legge di conversione n. 148 del 2011), con la quale si riprende la precedente sentenza n. 63 del 1998: in questo caso, infatti, viene rilevata la completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge e alla sua conversione. La Consulta riconosce pertanto alla legge di conversione un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l’uno di conversione del decreto-legge, con le modificazioni introdotte, adottato in base alla previsione dell’articolo 77 terzo comma della Costituzione; l’altro, di legge di delega ai sensi dell’articolo 76 della Costituzione. La sentenza conclude dunque nel senso che “il Parlamento, nell’approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell’omogeneità complessiva dell’atto normativo rispetto all’oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012)”. La “forma” del provvedimento “principale”, in altre parole, non arriva a condizionare (qualora risultino rispettati tutti i requisiti procedurali e sostanziali indicati dalla Costituzione) la facoltà delle Camere di utilizzare quello stesso atto (e quella stessa procedura) di conversione per esercitare anche una diversa e separata prerogativa ad esse riconosciuta. Vedi P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull’ammissibilità di procedure parlamentari “due in uno” con interessanti spunti sull’autonomia regolamentare delle Camere*, in *Rivista dell’AIC*, 4, 2013, p. 2 e s. Sul punto si veda anche: A. RUGGERI, *La impossibile “omogeneità” di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *Forumcostituzionale.it*, 3 dicembre 2013; A. ALBERTI, *La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014. Parte della dottrina ha avuto così modo di osservare che la Corte, in questo caso, “nell’ottica del consolidamento della propria precedente giurisprudenza, trova comunque il modo di puntualizzarla senza smentirla, ponendo in rapporto di continuità sentenze

Osservatorio sulle fonti

che “l’inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest’ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*”. Diversamente ragionando, afferma la Corte, l’iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare¹⁸⁵.

Si stabilisce, in altri termini, che la fuoriuscita della legge di conversione dal nesso funzionale (proprio della medesima conversione) concreti non già “esercizio improprio” di un potere (come rilevato con la sentenza n. 22/2012)¹⁸⁶, ma “carenza” di esso¹⁸⁷. L’estraneità delle disposizioni aggiunte determina allora un “vizio procedurale” delle stesse (un vizio di formazione della disposizione di legge, per violazione dell’articolo 77 comma 2 della Costituzione), da valutare caso per caso in concreto attraverso il raffronto tra le disposizioni inserite in sede parlamentare e il contenuto dell’originario decreto-legge¹⁸⁸.

all’apparenza antitetiche e salvando disposizioni destinate a probabile censura”. Cfr. A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la “svolta” della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta on line*, 31 marzo 2014, p. 11. Ad ogni modo, non risulta “del tutto chiaro il motivo per cui il Parlamento da una parte è limitato nel suo potere di convertire il decreto, data la peculiarità del procedimento, dall’altra però è abilitato ad attribuire alla legge di conversione una duplice natura e dunque a utilizzare il procedimento *ex art. 77 Cost.* per conferire al Governo delega legislativa”. Cfr. D. PRAINO, *Delega legislativa e omogeneità dell’emendamento rispetto al decreto-legge. Nota a Corte cost., sent. n. 237 del 2013*, in *Federalismi.it*, 12, 2014, p. 7. In modo analogo si leggano anche le considerazioni di E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 10 e s., la quale spera che la sentenza n. 237/2013 possa restare un mero “incidente di percorso”.

¹⁸⁵ Si veda a tal proposito le considerazioni di G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 4 e s.

¹⁸⁶ Al riguardo, parte della dottrina aveva avuto modo di affermare che “anche se può essere suggestivo riproporre il *nomen* ‘eccesso di potere del legislatore’ per sanzionare i casi in questione, alla luce degli argomenti proposti il vizio configurato dalla Corte non pare altro che un profilo di irragionevolezza della legge rilevante sul piano formale o, se si preferisce, di irrazionalità della legge, per sviamento del procedimento legislativo (di conversione di decreti-legge) dalla sua causa tipica”. Cfr. R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di irragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, op. cit., p. 13.

¹⁸⁷ Parte della dottrina ha così avuto modo di osservare come tale sentenza dia “atto di una maggiore chiarezza di approccio e di un potere di controllo molto penetrante, che certamente aprirà un nuovo capitolo nella interpretazione dell’art. 77 Cost. Se solo si prova a immaginare – sulla base di quanto è accaduto in passato per altre disposizioni costituzionali – quali effetti potrà avere questa sentenza sul potere di approvazione governativa del decreto-legge, sull’emanazione presidenziale e sul controllo delle Camere in fase di conversione, certamente non si sbaglierebbe la previsione scommettendo sull’efficacia dirompente della decisione, soprattutto di quella parte che riconosce l’assoluta contrarietà al dettato costituzionale delle controverse prassi parlamentari che tendono ad avallare sistematicamente qualsiasi iniziativa governativa”. Cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell’attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, op. cit., p. 1.

¹⁸⁸ Nel caso di specie, la Corte osserva che gli emendamenti introdotti e censurati erano solo vagamente riconducibili ad una delle materie già presenti nel decreto-legge (il recupero dei tossicodipendenti detenu-

Osservatorio sulle fonti

La Corte, sebbene precisi che “il nesso di interrelazione funzionale, vincolante la legge di conversione” vale “anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo”, si affretta però poi a specificare che “in relazione a questa tipologia di atti - che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito della omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) - ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”. In tal caso la Consulta sembra perciò rimettere la questione alla dialettica tra Governo e Parlamento: quanto più risulterà accentuata l’eterogeneità originaria del decreto-legge (da valutare comunque nella sua compatibilità rispetto alle disposizioni costituzionali)¹⁸⁹, infatti, tanto più appare estendibile il campo di azione per l’intervento emendativo in sede di conversione.

Anche in tema di omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge¹⁹⁰, l’orientamento più stringente del Giudice delle leggi è stato sorretto da un maggiore interventismo del Presidente Napolitano, il quale è intervenuto ripetutamente per il tramite di strumenti di *moral suasion*¹⁹¹. Si pensi, ad esempio, alla lettera inviata il 9 aprile

ti), essendo diretti ad incidere sul diritto penale “sostanziale” (e non processuale) e sul regime sanzionatorio in materia di stupefacenti (e non sulla persona del tossicodipendente). La Corte, inoltre, individua altri elementi “sintomatici” della rilevata eterogeneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al testo originario del decreto: la modifica, in sede di conversione, del “titolo” del provvedimento; i pareri negativi espressi dai Comitati per la legislazione presso le Camere; la diversa portata e le ricadute delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al decreto; la circostanza che le disposizioni censurate facessero parte di un autonomo disegno di legge. Vedi V. MANES, L. ROMANO, *L’illegittimità costituzionale della legge c.d. “Fini-Giovanardi”: gli orizzonti attuali della democrazia penale*, op. cit., p. 5 e s.; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 14 e s.

¹⁸⁹ La Corte, in questo caso, sebbene sotto forma di *obiter dictum*, sembra riprendere il percorso iniziato con la sentenza 22/2012 aprendo la strada ad un sindacato di costituzionalità anche sulla omogeneità “interna” del solo decreto. Vedi P. TORRETTA, *La saga dei decreti “Salva Roma” fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione*, op. cit., p. 10 e s. Parte della dottrina, tuttavia, sottolinea come “per la Corte in fondo solo gli emendamenti introdotti dalla legge di conversione possano essere eterogenei, mentre il decreto-legge *ab origine* al massimo può essere a contenuto plurimo. Il che consente di lasciare il decreto-legge a contenuto plurimo in una zona grigia del giudizio di costituzionalità, nella quale al massimo arriva di tanto in tanto qualche monito, come quello appunto presente nella sentenza n. 32 del 2014, là dove si osserva che questo tipo di decreti non è esente da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità”. Cfr. G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell’irresistibile necessità e dell’inevitabile difficoltà di riscrivere l’art. 77 Cost.*, op. cit., pp. 8-9.

¹⁹⁰ Come sottolineato da parte della dottrina, “nei diversi interventi presidenziali, anche successivi al mutamento della giurisprudenza costituzionale, la questione dell’omogeneità *ab origine* del decreto-legge è invece pressoché assente”. Cfr. D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 19.

¹⁹¹ Vedi A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, op. cit., p. 11 e s.; R. ZACCARIA, *L’omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, op. cit., p. 284 e s.

Osservatorio sulle fonti

2009 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia, nella quale si rilevava come la presentazione di “una legge che converte un decreto-legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato” rendesse problematico il pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione affida al Capo dello Stato. Osservazioni critiche ribadite nelle lettere del 15 luglio 2009, del 22 maggio 2010, del 22 febbraio 2011, nelle quali si rileva come la prassi di inserire in sede di conversione numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto incida negativamente sulla qualità della legislazione¹⁹², così come l'uso del binomio questione di fiducia maxi-emendamenti realizzi “una pesante compressione del ruolo del Parlamento”¹⁹³.

Tutti rilievi che avrebbero potuto giustificare il ricorso alla facoltà di rinvio prevista dall'articolo 74 della Costituzione, ma che il Capo dello Stato ha evitato in concreto di esercitare per la preoccupazione dei rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge.

In altre occasioni (lettere del 23 febbraio 2012 e del 27 dicembre 2013), però, il Presidente della Repubblica ha reso ancor più rigorosi i propri rilievi: dopo aver richiamato espressamente l'attenzione di Governo e Parlamento sulla necessità di rispettare quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22/2012¹⁹⁴, infatti, si è arrivati ad affermare “di non poter più rinunciare ad avvalersi della facoltà di rinvio”, unica via per cercare di porre termine ad una situazione non più “sostenibile” nel quadro costituzionale del sistema delle fonti e dei rapporti fra Governo e Parlamento con riguardo alla produzione normativa. Interventi che hanno fatto appello alla responsabilità del sistema politico e ad un atteggiamento di leale e fattiva collaborazione istituzionale, ma ancora una volta nei fatti disattesi: l'Esecutivo, a seguito dei rilievi presidenziali, ha rinunciato in un caso alla conversione di un decreto (si trattava del decreto-legge n. 126 del 2013, c.d. decreto “salva-Roma”), non abbandonando tuttavia l'intento originario e riproducendo nella sostanza i contenuti dell'atto in due provvedimenti successivi (dal contenuto pur sempre eterogeneo)¹⁹⁵.

3.1.2.3. *Interventi importanti, ma non risolutivi*

¹⁹² Vedi N. LUPO, *Dal Presidente della Repubblica un freno ai decreti-legge (e alle leggi di conversione) “omnibus”*, in www.nelmerito.com, 4 marzo 2011.

¹⁹³ Vedi P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista dell'AIC*, 2, 2011, p. 7 e s.; R. DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in *Federalismi.it*, 5, 2011, p. 1 e s.

¹⁹⁴ Vedi D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto legge*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, p. 2503 e s.

¹⁹⁵ Si è trattato, in altre parole, di un *escamotage* utilizzato dall'Esecutivo per evitare di inasprire i rapporti con il Capo dello Stato, senza tuttavia seguire nella sostanza i rilievi di quest'ultimo. Vedi P. TORRETTA, *Il Governo e il “gioco” dei tre decreti*, in *Confronticostituzionali.eu*, 13 gennaio 2014.

Osservatorio sulle fonti

Nell'insieme, i recenti interventi degli organi costituzionali di controllo risultano certamente utili per limitare gli abusi più evidenti di ricorso alla decretazione di urgenza, ma non sembrano poterne ricondurre l'utilizzo entro parametri realmente "fisiologici".

L'azione rispetto al titolare dell'iniziativa, ossia il Governo, ha indubbiamente imposto nuovi limiti per la decretazione, grazie al divieto di predisporre riforme ordinamentali (incomprimibili nella contingenza dei casi di straordinaria necessità ed urgenza) e misure non immediatamente operative, ma senza esporsi ulteriormente (come invece poteva sperarsi)¹⁹⁶; più significativi, invece, gli interventi sul versante "parlamentare", da valutare in modo positivo in quanto diretti a circoscrivere i casi di disomogeneità del decreto-legge e delle disposizioni inserite in sede di conversione, al fine di contrastare il fenomeno dei "decreti omnibus" e dei "decreti obesi" che, come abbiamo visto, ha assunto negli ultimi anni un peso crescente¹⁹⁷.

Si cerca in tal modo di rincorrere una prassi in continua evoluzione, sanzionando i fenomeni solo una volta giunti al loro "culmine" (come avvenuto in passato nel caso della "reiterazione"), alla perenne ricerca di una definitiva "quadratura del cerchio"¹⁹⁸. Ciò che continua a mancare, a nostro avviso, è però quell'effettivo "salto di qualità" del controllo di costituzionalità sull'utilizzo "patologico" del decreto-legge che solo potreb-

¹⁹⁶ Anche successivamente alla sentenza n. 220/2013 l'Esecutivo non sembra aver evitato di procedere a riforme di carattere ordinamentale attraverso la decretazione di urgenza: si pensi, ad esempio, al decreto-legge n. 149 del dicembre del 2013 (rubricato "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore"), approvato dal Governo Letta per imprimere un'accelerazione ad un procedimento di riforma (il quale stava procedendo per le vie ordinarie, attraverso la discussione dei disegni di legge AC 1154 e AS 1118, entrambi di iniziativa governativa) "di vasta portata e a vocazione ordinamentale". Cfr. A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Forumcostituzionale.it*, 17 dicembre 2013; M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista dell'AIC*, 1, 2014, p. 4; F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. 148 del 2013*, in *Studium Iuris*, 10, 2014.

¹⁹⁷ Non è un caso, secondo parte della dottrina, che l'azione degli organi di controllo costituzionale si sia prevalentemente concentrata negli ultimi anni sulla validità del procedimento di conversione dei decreti (più che sulla validità di questi in sé per sé considerati), dato che sarebbe proprio su quel terreno che si giocherebbe la partita più importante, quella per la sopravvivenza del Parlamento. Cfr. R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013*.

Riflessioni critiche, op. cit., p. 13 e s. Altri autori, tuttavia, sottolineano come "ove non si intervenga anche sul versante dei (troppi) decreti-legge e della loro eterogeneità, l'equilibrio disegnato nell'art. 77 Cost. tra Governo e Parlamento possa sbilanciarsi a favore del primo. [...] Sarebbe vano, se non controproducente, un controllo stretto sul momento parlamentare della conversione, qualora non venisse accompagnato da altrettanta, se non maggiore, severità su quello dell'adozione del decreto-legge". Cfr. D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, op. cit., pp. 20-21.

¹⁹⁸ Cfr. A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, op. cit., p. 6.

Osservatorio sulle fonti

be garantirla, un intervento di rilievo sul presupposto abilitante in sé per sé considerato, lasciato invece ancora alle valutazioni (fin troppo) discrezionali di Governo e Parlamento¹⁹⁹. Manca, in altre parole, l'annullamento di un intero decreto-legge per carenza dei presupposti, pur a fronte di una prassi assai distante dal disegno costituzionale²⁰⁰, a causa di un atteggiamento volutamente "auto-restrittivo" e oltremodo "reverente" rispetto alle valutazioni proprie del circuito politico²⁰¹.

Elementi che fanno pensare che, nel prossimo futuro, il ricorso alla decretazione di urgenza, per quanto forse più "ragionato" e "attento" che in passato, non diminuirà comunque in modo significativo, vista anche la propensione degli organi titolari di funzioni normative a scovare sempre nuovi *escamotage* rispetto agli interventi della Consulta e del Presidente della Repubblica.

3.2. L'esplosione del Decreto-ley (statale e "autonomico") negli anni della "crisi" e la risposta del Tribunal constitucional

Il percorso affrontato dalla decretazione di urgenza in Spagna negli anni della "crisi" appare per molti versi simile a quello sviluppatosi nell'ordinamento italiano, seppure con alcune importanti differenze che proveremo a mettere in risalto.

Ciò che rende affini le due esperienze, in particolare, risulta, da una parte, lo sviluppo di una prassi "abusiva" di ricorso all'istituto (soprattutto da un punto di vista "quantitativo") e, dall'altra, l'atteggiamento ancora volutamente "auto-restrittivo" del *Tribunal constitucional* che tende a cercare di circoscrivere tale tendenza, "tollerandola" però di fatto²⁰².

Continua invece a restare differente l'apporto "qualitativo-materiale" della decretazione, nell'esperienza spagnola più contenuto e limitato, anche se cresciuto rispetto al passato.

¹⁹⁹ Come ad esempio confermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 52 e 83 del 2010, n. 93 del 2011. Vedi A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, op. cit., p. 27 e s.

²⁰⁰ Autorevole dottrina ha al riguardo sottolineato la necessità di una maggiore valorizzazione del precepto della straordinarietà, inteso come "tratto caratteristico generale dell'istituto della decretazione d'urgenza", ed in base al quale tale decretazione "non può essere uno strumento ordinario di normazione primaria". Cfr. M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1155 e s.

²⁰¹ La Corte non ha mai voluto confrontarsi con il vero punto nodale della decretazione d'urgenza, non portando mai alle estreme conseguenze lo scrutinio sulla reale sussistenza di quella fattispecie straordinaria che nell'articolo 77 comma 2 della Costituzione legittima il Governo ad "auto-assumersi" il potere legislativo. Cfr. A. CELOTTO, *Controlli sul decreto-legge*, in AA.VV., *Libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, 2013, p. 309 e s.

²⁰² Vedi A. RUIZ ROBLEDO, *The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis*, in X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, op. cit., p. 141 e s.

Osservatorio sulle fonti

3.2.1. La prassi “abusiva”

3.2.1.1. Lo “spazio normativo” conquistato dal Real Decreto-ley: dati “quantitativi” e fattori “qualitativi”

Già in passato parte della dottrina aveva avuto modo di osservare come l’elevato numero di decreti-legge approvati nella VI e VII legislatura (85 e 42, rispettivamente il 27,7% e il 17,1% della produzione normativa primaria totale) mettesse in evidenza come in Spagna si vivesse “in una costante situazione di emergenza, la cui origine [...] risiede nella volontà politica del Governo”²⁰³. Un’affermazione che sembra valere a maggior ragione se si osserva il panorama normativo spagnolo successivo al 2008: l’emergere della crisi economico-finanziaria, infatti, ha fornito ai Governi (anche di differente colore politico) l’attenuante per ricorrere alla decretazione di urgenza in modo continuativo e per certi versi “illimitato”, dotando lo strumento di uno spazio ed un ruolo di gran lunga rafforzato rispetto al passato.

La tendenza generale rintracciabile in questa fase è pertanto quella di utilizzare il *Decreto-ley* in modo “ordinario”, anche in presenza di Esecutivi dotati di una maggioranza parlamentare che consentiva di approvare progetti di legge in modo piuttosto rapido²⁰⁴. Un rinnovato protagonismo che si è manifestato tanto in termini “quantitativi” che “qualitativo-materiali”, arrivando ad occupare “*espacios reguladores*” sempre maggiori, a detrimento della funzione e del ruolo della *ley parlamentaria*²⁰⁵.

L’analisi di alcuni dati potrà chiarire meglio la situazione²⁰⁶.

Si nota fin da subito la crescita quantitativa dei *Decretos-leyes* che risulta esponenziale, avvicinando l’ordinamento spagnolo ai numeri presenti in Italia, mentre si conferma il ruolo tradizionalmente marginale della delega legislativa²⁰⁷.

I decreti di urgenza approvati risultano infatti: 42 nella VII legislatura (17,1% della normazione primaria totale), 52 nella VIII (23,1%), 56 nella IX (27,7%), 52 nella X (43%). La media mensile resta contenuta, attestandosi intorno all’1,5, ma si innalza nel-

²⁰³ Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, op. cit., p. 282.

²⁰⁴ La crisi ha così permesso di ricorrere con elasticità al “*gatillo fácil*” del decreto tanto ad Esecutivi a guida socialista che popolare, anche se è in particolare sotto il Governo di Mariano Rajoy che si è assistito agli abusi più evidenti, sintomo di una “*alergia*’ del *Ejecutivo y de su presidente a las sedes parlamentarias*”, nonostante l’ampia maggioranza della quale gode in Parlamento. Cfr. P. A. NAVARRO, *Los otros recortes... de democracia*, in *El de Siglo*, 979, 2012, p. 32 e s.

²⁰⁵ Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, in *Revista catalana de dret públic*, 47, 2013, p. 3 e s.

²⁰⁶ Si veda in particolare quanto riportato nelle Tabelle n. 3 e n. 7 dell’*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

²⁰⁷ Non sembra cambiare la situazione dei *Decretos legislativos*, che risultano 5 nella V legislatura, 2 nella VI, 12 nella VII, 6 nella VIII, 5 nella IX, 1 in questi primi 3 anni della X. E anche se “spacchettiamo” i dati per singolo anno, la tendenza resta la medesima: 3 provvedimenti approvati nel 2011, 0 nel 2012, 1 nel 2013, 0 nei primi 4 mesi del 2014.

Osservatorio sulle fonti

la X legislatura arrivando quasi ai 2 decreti per mese. Se “disaggreghiamo” i dati possiamo osservare come, negli anni della “crisi”, i *Decretos-leyes* approvati siano stati: 20 nel 2011 (27,4%), 29 nel 2012 (53,7%, con una media mensile che ha raggiunto addirittura i 2,4 decreti per mese), 17 nel 2013 (31,5%), 5 nei primi 4 mesi del 2014 (41,7%).

Questi dati sono anche il risultato di una prassi che si è andata rafforzando in questi ultimi anni, ossia quella di approvare “catene” di decreti che intervengono sullo stesso tema (o su temi tra loro comunque interconnessi) a distanza di pochi mesi (o addirittura giorni) gli uni dagli altri: sintomatico, a tal riguardo, è il caso dei decreti di urgenza approvati nel corso del 2008 per affrontare la crisi, in particolare del settore finanziario²⁰⁸, o quello dei decreti approvati nel 2010 per ridurre il deficit pubblico²⁰⁹. Una prassi che trasforma la normativa in un continuo “*work in progress*”, creando una “*cadena de corrección de errores, y disfuncionalidades con las normas reformadas parcialmente, falta de visión de conjunto y, en general, desajustes*”²¹⁰.

La decretazione di urgenza arriva in tal modo a rivestire un ruolo “centrale” all’interno della normazione primaria: un dato preoccupante, se si pensa che, nel caso spagnolo, ciò si accompagna all’assoluta preminenza delle iniziative legislative ordinarie del Governo “in” Parlamento.

Del totale di leggi approvate, difatti, quelle di iniziativa governativa hanno da sempre rappresentato la stragrande maggioranza, attestandosi nelle varie legislature tra il 78% e il 95% circa. Sono, in particolare, il 2008 ed il 2012 gli anni più significativi al riguardo: nel primo caso, a fronte di 10 *Decretos-leyes* approvati, sono state adottate solo 6 leggi (tra ordinarie ed organiche, il numero più basso riscontrabile dal 1990)²¹¹, mentre nel secondo caso, a fronte di 29 decreti, sono state adottate 25 leggi²¹²; in entrambi gli anni, pertanto, il Governo (nel 2008 del *Partido Socialista Obrero Español*, nel 2012 del *Partido Popular*) ha utilizzato la decretazione di urgenza quale fonte “prevalente” di

²⁰⁸ Si pensi al *Real Decreto Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*, e al *Real Decreto Ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro*. Vedi E. M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Medidas del gobierno español ante la crisis financiera: los Decretos Leyes de octubre de 2008 sobre el sector financiero*, in M. REBOLLO PUIG (a cura di), *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Madrid, 2012, pp. 483-496.

²⁰⁹ Si pensi: al *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*; al *Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*; al *Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico*.

²¹⁰ Cfr. A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, op. cit., p. 155.

²¹¹ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, Osservatorio sulla legislazione, XVI legislatura, 30 ottobre 2009, p. 437 e s.

²¹² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, op. cit., p. 688 e s.

Osservatorio sulle fonti

legislazione, continuando a “guidare” allo stesso tempo il procedimento legislativo, visto che tutte le leggi approvate erano state presentate dall’Esecutivo²¹³.

La sentenza 68/2007 del *Tribunal* ha sicuramente influenzato l’atteggiamento del Governo; ciò, però, non ha portato ad una limitazione del ricorso alla decretazione di urgenza (aumentato, come abbiamo visto, in questa fase), quanto piuttosto ad una motivazione più attenta ed articolata dei provvedimenti. Gli Esecutivi si sono così impegnati, rispetto al passato, nel cercare di fornire quella “*prueba adecuada*” della quale avevano parlato i giudici costituzionali, ma senza per questo limitare effettivamente l’utilizzo dei decreti. Ne sono un esempio i *Decretos-leyes* approvati in tempo di “crisi” (in particolare alcuni adottati nel corso del 2010), i quali portano a proprio sostegno dettagliate ragioni legittimanti l’urgenza “del provvedere”²¹⁴, senza tuttavia superare per questo le obiezioni che da più parti vengono mosse rispetto all’utilizzo concreto di tale fonte normativa²¹⁵.

Da un punto di vista “quantitativo”, pertanto, l’avvicinamento tra l’ordinamento spagnolo e quello italiano risulta evidente: i provvedimenti di urgenza si manifestano quale strumento “*habitual*” di legislazione, in alcuni periodi perfino utilizzato più di frequente rispetto alla legge parlamentare, e vengono motivati in modo approfondito per cercare di superare le obiezioni sollevate dalle Corti costituzionali²¹⁶.

²¹³ La maggior parte delle iniziative legislative del Governo, tra l’altro, riguardavano materie che non potevano essere regolate attraverso la decretazione di urgenza, perché espressamente precluse o perché riservate ad ogni modo a procedimenti legislativi speciali. Il Governo, pertanto, sembra aver seguito la via parlamentare solo quando “costituzionalmente imposto”. Cfr. Y. GÓMEZ LUGO, *Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, in *Eunomia – Revista en Cultura de la Legalidad*, 4, 2013, p. 102 e s.

²¹⁴ Vedi A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, op. cit., p. 156 e s.

²¹⁵ Si pensi, ad esempio, al caso delle risorse idriche: da più parti, infatti, viene messa in evidenza la natura “ordinaria” dei fenomeni di siccità che, in un Paese come la Spagna, possono verificarsi di frequente; considerare questi fenomeni come straordinari ed eccezionali, per ciò stesso affrontabili con decreti ripetuti e reiterati nel corso del tempo, significa allora rinunciare ad una pianificazione seria e di lungo termine, utilizzando questa fonte normativa in modo “strumentale” per approvare interventi che sempre meno hanno a che fare con situazioni realmente congiunturali. Di conseguenza, “*se emplea de modo recurrente la normalidad de nuestro clima como una circunstancia pretendidamente excepcional, con el fin de aprobar obras muy criticadas desde el punto de vista económico y técnico, pues se exageran los efectos de las sequías, se dejan a un lado alternativas reales a la gestión del agua, especialmente las aguas subterráneas y la gestión de la demanda, e incluso se aprueban obras que no tienen que ver con cuestiones de abastecimiento o que cuentan con dilatadísimos plazos de ejecución y que se superponen a varios ciclos húmedos y secos, lo cual no casa en absoluto con el carácter provisional de todo decreto-ley*”. Cfr. P. BRUFAO CURIEL, *El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima*, in *Revista de Administración Pública*, 187, 2012, p. 199 e s. (spec. 202).

²¹⁶ “*El espectacular contraste existente entre el abultadísimo volumen de decretos-leyes que han sido producidos durante el periodo analizado y la correlativa aminoración de las leyes parlamentarias pone de manifiesto una peculiar situación en la que el reparto de roles reguladores constitucionalmente atribuidos a Gobierno y Parlamento resultan invertidos: la regla general apunta hacia el Ejecutivo, que le-*

Osservatorio sulle fonti

Se passiamo ad analizzare l'aspetto "qualitativo-materiale" della decretazione di urgenza, però, si può notare come sussistano ancora talune differenze rispetto al contesto italiano: i decreti spagnoli, in particolare, appaiono tendenzialmente più brevi e semplici, non essendo ad esempio presente la prassi dei decreti (e delle leggi conversione) "obesi".

Ciò è dovuto in gran parte alla disciplina della convalida/conversione: sebbene la quasi totalità dei *Decretos-leyes* venga convalidata, difatti, solo in una percentuale limitata di casi si procede alla conversione. Resta dunque circoscritto, anche negli anni della "crisi", il ricorso alla "tramitación parlamentaria"²¹⁷: i decreti di urgenza per i quali è stata decisa la trasformazione in disegno di legge risultano 5 su 52 nell'VIII legislatura (9,6%), 11 su 56 nella IX (19,6%), 13 su 52 nella X (25%); dati in crescita, ma che non si distanziano da quelli delle legislature precedenti (22,4% nella VI legislatura e 21,4% nella VII). Salvo il caso particolare del 2012, quando i decreti convertiti sono stati 10 su 29 (34,5%), anche in questi ultimi anni i dati si sono mantenuti su tale linea di tendenza: 21,4% nel 2010, 20% nel 2011, 11,8% nel 2013, 20% nei primi 4 mesi del 2014. Va poi rilevato come in alcuni dei casi nei quali si è deciso di procedere alla "tramitación parlamentaria" ciò non ha portato alla successiva approvazione della legge di conversione²¹⁸, facendo di conseguenza restare pienamente operativa la disciplina dettata con decreto.

A differenza di quanto avviene in Italia, inoltre, le poche leggi attraverso le quali vengono convertiti i decreti risultano solitamente omogenee rispetto al provvedimento originario, introducendo modifiche specifiche e settoriali. In sede di conversione, infatti, il Parlamento, per quanto maggiormente libero di intervenire, non è dotato di un margine di azione illimitato, essendo vietati (da norme regolamentari rispettate dalla prassi) emendamenti "scollegati" dal decreto²¹⁹.

I decreti spagnoli, per tutte queste ragioni, si presentano di conseguenza meno complessi e variegati di quelli approvati in Italia; ciononostante, anche in Spagna non sono mancate alcune prassi "abusive" che hanno dilatato lo "spazio normativo" occupato dalla decretazione di urgenza²²⁰.

gisla de forma habitual, y, a modo de excepción, el legislativo parlamentario, que actúa sólo de forma residual". Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, op. cit., p. 14.

²¹⁷ Si veda in particolare quanto riportato nelle Tabelle n. 4 e n. 8 dell'*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

²¹⁸ Nel 2007, ad esempio, degli 11 decreti approvati, solo uno era stato convertito in disegno di legge, ma il progetto non era stato successivamente adottato. Nel 2011, poi, dei 4 decreti che erano stati convertiti in disegni di legge nessuno è stato approvato definitivamente (anche a causa della conclusione della legislatura).

²¹⁹ Vedi *Supra*, paragrafo 2.2, p. 17.

²²⁰ "El decreto-ley ha tomado con la crisis económica un papel primordial, disparatado un papel primordial, disparatado

me atrevo a afirmar, en la producción legislativa de rango legal, y con ello el gobierno ha desplazado decididamente a las Cortes Generales en tan trascendental tarea". Cfr. L. M. CAZORLA PRIETO, *Congre-*

Osservatorio sulle fonti

In primo luogo va rilevata la propensione ad approvare provvedimenti che, in particolare in materia economica e finanziaria, sono intervenuti a disciplinare molteplici settori: si pensi, ad esempio, al già citato *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, che ha interessato il settore pensionistico, della sicurezza sociale, della sanità, del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici²²¹; si pensi al *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, il quale ha previsto misure in tema di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, sicurezza sociale e occupazione, fisco, imposta sulle società, liberalizzazione del commercio, servizi pubblici.

Ciò, oltre ad aver ridotto sensibilmente il ruolo della *ley de presupuestos*²²², ha chiaramente ampliato l'ambito materiale conquistato dalla decretazione di urgenza. Una tendenza spiegabile anche alla luce di due ulteriori fattori critici: l'inclusione, all'interno dei *Decretos-leyes*, di misure che rimandano la propria attuazione a successivi provvedimenti governativi (essenzialmente regolamenti), con il rischio di creare "un elevado margen de inseguridad jurídica y de discrecionalidad político-administrativa"²²³; l'introduzione, tanto nei decreti che nelle leggi di conversione, di disposizioni dal sempre più marcato carattere "provvedimentale" ("singular"), mettendo concretamente a repentaglio il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva²²⁴.

In secondo luogo, sebbene molti dei provvedimenti approvati in questa fase siano stati diretti a fronteggiare effettivamente la situazione economico-finanziaria presente nel Paese, non mancano decreti tesi ad introdurre riforme articolate (sociali e

so de los Diputados y Reales Decretos-leyes anticrisis, in *Revista Española de Control Externo*, 43, 2013, p. 196.

²²¹ Parte della dottrina ha così avuto modo di osservare che "este Real Decreto-ley a modo de ley omnibus ha venido a regular y a modificar aspectos muy diversos, lo que desde el punto de vista de técnica legislativa o simplemente acudiendo a principios como el de seguridad jurídica no parece muy aconsejable". Cfr. A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, op. cit., p. 165. Sul punto si veda anche: C. PLAZA MARTÍN, *Misure straordinarie per la riduzione del deficit in Spagna: un'inversione di marcia nel governo dell'economia e nella politica fiscale?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2010, p. 1306 e s.

²²² "En dicho contexto, la ley de presupuestos ha quedado expuesta a un proceso de erosión continua que viene a despojarla de su condición de norma fundamental de programación anual de los gastos e ingresos del Estado. Como inevitable efecto inducido, el espacio regulador correspondiente a la potestad presupuestaria en particular (pero también, el que es propio de la ley en general) experimenta una drástica reducción". Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, op. cit., p. 10. Per tali aspetti si veda anche L. M. CAZORLA PRIETO, *Congreso de los Diputados y Reales Decretos-leyes anticrisis*, op. cit., p. 196 e s., che critica la tendenza ad approvare una quota ingente di "gasto público anti-crisis mediante Reales Decretos-leyes".

²²³ Vedi E. M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Medidas del gobierno español ante la crisis financiera: los Decretos Leyes de octubre de 2008 sobre el sector financiero*, op. cit., pp. 495-496.

²²⁴ Cfr. E. ARANA GARCÍA, *Uso y abuso del decreto-ley*, in *Revista de administración pública*, 191, 2013, p. 337 e s.

Osservatorio sulle fonti

dell'amministrazione pubblica) all'interno dell'ordinamento, "mascherate" dietro misure solo all'apparenza congiunturali.

Si pensi, ad esempio, ai decreti approvati nel corso del 2008 in materia finanziaria (i già citati *Reales Decretos-leyes* nn. 6 e 7 del 2008), formalmente diretti a tutelare cittadini e imprese ma, nella sostanza, trasformati in un'operazione di "salvataggio" della Banca spagnola: un'operazione "*de política económica que al cabo se reducía a política (gobierno) y economía (importancia del sector de la banca que era el afectado)*", ispirata ad una visione di "*neointervencionismo económico*"²²⁵.

Si pensi, ancora, agli interventi operati nel settore del mercato del lavoro e dell'occupazione: il *Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, che aveva cercato di ridurre la precarietà dell'impiego, accrescere la flessibilità dei contratti a tempo indeterminato, combattere la disoccupazione, in particolare giovanile; il *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, che ha inteso proporre un vero e proprio nuovo modello per il mercato del lavoro e dell'occupazione ispirato al principio della c.d. "*flexicurity*" ("*flexiseguridad*").

Ma considerazioni analoghe possono essere tratte con riguardo al *Real Decreto-ley 5/2012 de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, che ha introdotto misure in materia di mediazione civile e commerciale al fine di dare attuazione alla direttiva 2008/52/CE, o al *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, con il quale è stato riformato il sistema sanitario spagnolo con un intervento "*sin apoyos, sin reflexión, sin tiempo*" che ha portato secondo alcuni autori alla "*pérdida de la universalidad de la asistencia sanitaria*"²²⁶.

Risulta evidente, allora, la dilatazione del campo di azione (anche "qualitativo") dei provvedimenti di urgenza che, in tempo di "crisi", ha assunto proporzioni preoccupanti²²⁷, anche in considerazione della recente inclusione del *Decreto-ley* nel sistema delle fonti "autonomico".

²²⁵ Vedi E. M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Medidas del gobierno español ante la crisis financiera: los Decretos Leyes de octubre de 2008 sobre el sector financiero*, op. cit., pp. 495-496.

²²⁶ Vedi N. AMARILLA, *Un Real Decreto Ley para gobernarlos a todos*, in *Actualidad del derecho sanitario*, 195, 2012, p. 436 e s.

²²⁷ Si tratta di preoccupazioni rese più gravi dalla recente rivitalizzazione degli "stati eccezionali" previsti nella Costituzione spagnola. Il 4 dicembre del 2010, infatti, il Governo ha approvato il *Real Decreto 1673/2010* (seguito dal *Real Decreto 1717/2010*), con il quale, per la prima volta nella storia della democrazia spagnola, si è dichiarato lo "stato di allarme" ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione; una decisione presa per far fronte allo sciopero dei controllori civili di volo che aveva paralizzato l'intero traffico aereo negli scali del Paese e salvaguardare così il diritto di circolazione sancito dall'articolo 19 del testo costituzionale. Vedi R. IBRIDO, *Spagna. Per la prima volta nella storia della democrazia spagnola, il Governo dichiara lo "stato di allarme" esercitando i poteri costituzionali previsti dall'art. 116 della Costituzione*, in *DPCE online*, 1, 2011. Appare significativo del ruolo primario ormai assunto dai provvedimenti di urgenza il fatto che il Governo, per risolvere la vertenza sindacale in oggetto, avesse dapprima approvato un *Decreto-ley* che disciplinava il computo delle ore massime di lavoro e, dopo la presa di po-

3.2.1.2. Nascita e sviluppo del Decreto-ley autonomico

Sebbene la Costituzione risulti il vertice ed il fulcro del sistema giuridico spagnolo, il “*pluralismo*” in essa affermato (in particolare all’articolo 1 comma 1) costituisce un valore supremo all’interno dell’ordinamento: il sistema delle fonti del diritto riflette pertanto la distribuzione del potere politico in forma “*plural*”, dando vita a “*ordenamientos diversos y plurales*”²²⁸. L’articolo 2 della Costituzione arriva così a riconoscere il “*derecho a la autonomía*”, consentendo a ciascuna *Comunidad Autónoma* di strutturare un sistema “*distinto y integrado*” rispetto a quello statale, che si rapporta con quest’ultimo seguendo i criteri di gerarchia e di competenza²²⁹.

È proprio nel rispetto di tali principi che gli enti decentrati hanno strutturato propri sistemi di fonti del diritto, differenti tra loro e rispetto a quello previsto a livello centrale. Alcune *Comunidades* (Comunità Valenziana, Catalogna, Comunità delle Isole Baleari, Andalusia, Aragona, Comunità di Castiglia e León, Navarra, Estremadura)²³⁰ sono state così in grado, a partire dalle riforme statutarie del 2006-2007, di inserire negli *Estatutos de Autonomía* “*de segunda generación*” una nuova tipologia normativa, il *Decreto-ley autonomico*²³¹, utilizzabile dagli Esecutivi in casi di urgenza²³². Una tipologia

sizione dei controllori di volo, abbia addirittura fatto ricorso allo “stato di allarme” per far rientrare in modo rapido la protesta. Vedi C. GUERRERO PICÓ, *Spagna*, op. cit., p. 38 e s.; A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, op. cit., p. 167 e s.

²²⁸ Vedi A. A. CALAHORRO, *El sistema constitucional de España*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 15, 2011, p. 17 e s.

²²⁹ Vedi F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las fuentes del derecho. La experiencia constitucional 1978-2000*, Madrid, 2000, p. 161 e s.

²³⁰ Le prime Comunità che hanno incorporato il decreto di urgenza nel proprio ordinamento già nel 2006-2007 sono state: la Comunità Valenziana (articolo 44 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 1/2006*); la Catalogna (articolo 64 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 6/2006*); la Comunità delle Isole Baleari (articolo 49 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 1/2007*); l’Andalusia (articolo 110 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 2/2007*); l’Aragona (articolo 44 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 5/2007*); la Comunità di Castiglia e León (articolo 25 comma 4 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 14/2007*). Comunità seguite successivamente dalla Navarra (articolo 21 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 7/2010*) e dall’Estremadura (articolo 33 dello Statuto di autonomia, riformato con la *Ley orgánica 1/2011*). Vedi J. A. TARDÍO PATO, *La introducción de Decretos-Leyes autonómicos en España*, in *Revista española de derecho administrativo*, 160, 2013, p. 319 e s.

²³¹ Prima delle riforme statutarie del periodo 2006-2007 nessuna delle 17 *Comunidades Autónomas* aveva previsto la figura del *Decreto-ley*; ciononostante, il Governo della Comunità Basca era ricorso al *Decreto-ley* per ben cinque volte nel 1983, per far fronte alle gravi conseguenze derivanti dalle piogge torrenziali e dalle inondazioni che avevano sconvolto la Comunità. La figura del decreto di urgenza non era tuttavia prevista dallo Statuto, ma da una legge del Parlamento Basco (la *ley 17/1983*) che autorizzava il Governo della Comunità ad adottare “*decretos-leyes con motivo de las recientes inundaciones*”, per un periodo massimo di quattro mesi. Si trattava pertanto di decreti di dubbia costituzionalità, ma che non furono mai contestati da alcun potere pubblico, restando legati ad una situazione particolare, contingente e realmente “straordinaria”. Cfr. E. COBREROS MENDAZONA, *Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento de la*

Osservatorio sulle fonti

che, non essendo prevista in Costituzione, ha dunque origine esclusivamente “*estatutaria*”, risultando strettamente collegata al modello “*atípico*” di organizzazione territoriale dello Stato, “*abierto*” e “*diferido*”²³³.

Risulta fin da subito opportuno sottolineare, ad ogni modo, come tale istituto²³⁴ sia stato configurato ad “immagine e somiglianza” dell’articolo 86 della Costituzione spagnola²³⁵; un “*mimetismo*” con le formule statali che fa trasparire solo limitate differenze²³⁶: la tendenza, quindi, è quella di “*emular al Estado en todo lo posible y crear, en*

Comunidad Autónoma Vasca, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 7, 1983, p. 293 e s. Con riferimento al dibattito circa l’ammissibilità di questa fonte del diritto prima delle riforme statutarie degli anni 2006-2007, si vedano, tra gli altri: J. TOMÁS VILLARROYA, *Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas*, in AA.VV., *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, vol. I, p. 139 e s.; I. LASAGABASTER HERRARTE, *Consideraciones en torno a la figura de los Decretos Leyes y Decretos Legislativos en el Ambito Autónmico*, in *Revista vasca de administración pública*, 2, 1982, p. 98 e s.; I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español*, op. cit., p. 123 e s.; R. TUR AUSINA, *A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades*, in *Corts – Anuario de derecho parlamentario*, 7, 1999, p. 289 e s. Anche dopo le riforme statutarie permangono, quantomeno in parte della dottrina, dubbi sulla costituzionalità dei *Decretos-ley autonómicos*, inammissibili se letti alla luce di una “*interpretación estricta y garantista*” del testo costituzionale: vedi A. BOIX PALOP, *La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico*, in *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 2012, p. 121 e s.

²³² A differenza della decretazione di urgenza, il *Decreto legislativo* ha goduto fin da subito di un ampio riconoscimento negli ordinamenti delle *Comunidades Autónomas*. Anche se tale istituto non era stato originariamente previsto negli Statuti dell’Andalusia, delle Asturie, delle Isole Canarie, dell’Estremadura, dei Paesi Baschi, della Comunità Valenziana, la sua ricezione nel catalogo “autonomico” delle fonti del diritto si è imposta attraverso l’approvazione di “*normas infraestatutarias de desarrollo institucional*” (con l’eccezione dell’Andalusia, che non ha previsto questo strumento fino alla riforma statutaria del 2006). In tal modo, tutte le Comunità Autonome prevedono concretamente la “*técnica de la delegación legislativa*”. Cfr. F. J. DONAIRE VILLA, *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas: las figuras del Decreto Legislativo y el Decreto-ley autonómicos*, Barcelona, 2012, p. 31 e s.

²³³ Cfr. A. DÉ LA IGLESIA CHAMARRO, *Los Decretos-leyes autonómicos en España: una aproximación crítica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2013, p. 7 e s.

²³⁴ La decisione di prevedere un simile istituto in vari Statuti non è stata contestata sul piano politico, “*sino aceptada de buen grado como una herramienta ‘express’ al servicio del ensanchamiento de los poderes de los Ejecutivos*”. Cfr. A. DÉ LA IGLESIA CHAMARRO, *Los Decretos-leyes autonómicos en España: una aproximación crítica*, op. cit., p. 4.

²³⁵ Negli Statuti di autonomia le disposizioni relative ai decreti di urgenza “autonomici” ricalcano quelle esistenti per i decreti statali, cui spesso espressamente si rimanda: casi di straordinaria e urgente necessità; materie escluse; necessità di convalida dei decreti, da parte delle assemblee legislative regionali, entro trenta giorni; possibilità di trasformazione dei decreti, dopo la convalida, in progetti di legge regionale. Cfr. F. J. DONAIRE VILLA, *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas: las figuras del Decreto Legislativo y el Decreto-ley autonómicos*, op. cit., p. 128 e s.

²³⁶ Nella maggior parte delle Comunità si elencano in maniera specifica le materie precluse al decreto, con alcune (limitate) differenze rispetto a quanto previsto a livello nazionale. Nello Statuto catalano, ad esempio, si afferma che “*no poden ésser objecte de decret llei la reforma de l’Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l’Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el presupost de la Generalitat*”. Nello Statuto delle Isole Baleari si stabilisce che i decreti “*no poden afectar els drets establerts en aquest Estatut, les matèries objecte de lleis de desplegament bàsic de l’Estatut*

Osservatorio sulle fonti

*vez de Comunidades Autónomas, 'mini-estados' que replican y duplican el principal, toda vez que lo problemas de orden nacional*²³⁷.

Ad una prima osservazione, tuttavia, lo spazio di azione per i Governi decentrati potrebbe in generale apparire meno ampio²³⁸: in primo luogo perché le Comunità non sono competenti in alcune materie che, tipicamente, hanno dato luogo agli abusi più evidenti verificatisi a livello statale (come ad esempio nel campo della politica monetaria e dell'organizzazione economica generale); in secondo luogo perché le Assemblee "autonomiche" hanno una struttura meno complessa e dispongono di procedure meno articolate rispetto alle *Cortes Generales*, rendendo tendenzialmente più rapida la decisione politica (grazie anche alla possibilità di ricorrere al "*proyecto de ley de urgencia en lectura única*").

Ciononostante, la decretazione di urgenza ha iniziato ad assumere (soprattutto di recente) un consistente rilievo "quantitativo", sviluppandosi in modo analogo a quanto avvenuto a livello nazionale²³⁹. I *Decretos-leyes autonómicos* approvati nelle 8 Comunità che hanno introdotto questa fonte sono infatti progressivamente aumentati: 4 nel 2007 (3,6% della normazione primaria), 5 nel 2008 (4,6%), 12 nel 2009 (10,5%), 20 nel 2010 (11,2%), 20 nel 2011 (17,5%), 40 nel 2012 (29,6%), 29 nel 2013 (24,4%), solo 1 per il momento nei primi 4 mesi del 2014 (4,6%)²⁴⁰. Dati dai quali si evince che la decretazione di livello "autonomico", nonostante le diverse sensibilità dei Governi decentrati, più che una mera possibilità teorica è divenuta una solida realtà, superando in termini assoluti, quantomeno a partire dal 2010, il volume di decreti approvati a livello statale²⁴¹.

d'autonomia, els pressuposts generals de la Comunitat Autònoma, la reforma de l'Estatut, el règim electoral ni l'ordenament de les institucions bàsiques de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears". Nello Statuto della Comunità di Castiglia e León si vieta ai decreti di "*afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes*". In alcune Comunità (Aragona, Catalogna, Navarra), inoltre, si è deciso di sostituire l'espressione "*no podrán afectar*" con quella di "*no podrán ser objeto*", riprendendosi l'opera interpretativa del *Tribunal constitucional*. Cfr. A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *Los Decretos-leyes autonómicos en España: una aproximación crítica*, op. cit., p. 19 e s.; F. J. DONAIRE VILLA, *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas: las figuras del Decreto Legislativo y el Decreto-ley autonómicos*, op. cit., pp. 138-155.

²³⁷ Vedi A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, op. cit., p. 1.

²³⁸ Cfr. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción*, in *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 57, 2012, p. 115 e s.

²³⁹ Cfr. F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, *El Decreto-Ley Autonómico: regulación y crítica*, in *Revista aranzadi doctrinal*, 10, 2011, p. 73 e s.

²⁴⁰ Si veda in particolare quanto riportato nella Tabella n. 9 dell'*Appendice grafica* in fondo al presente contributo.

²⁴¹ Nel 2007 4 decreti "autonomici" e 11 statali, nel 2008 5 e 10, nel 2009 12 e 14, nel 2010 20 e 14, nel 2011 20 e 20, nel 2012 40 e 29, nel 2013 29 e 17. Cfr. A. DE LA IGLESIA CHAMARRO, *Crisis económica y*

Osservatorio sulle fonti

I provvedimenti di urgenza, di conseguenza, non solo sono stati utilizzati sempre più di frequente, ma in taluni casi sono divenuti la fonte principale di normazione all'interno delle Comunità, perdendo anche qui quella natura "urgente" e "straordinaria" che avrebbe dovuto in astratto caratterizzarli.

Già nel 2009, ad esempio, in Andalusia a fronte di 5 leggi venivano approvati 3 decreti, e nelle Isole Baleari a fronte di 9 leggi 5 decreti. Nel 2010, ancora in Andalusia i decreti arrivavano a rappresentare il 36,8% della normazione primaria, trasformandosi nella "*norma habitual para marcar la dirección política de la Comunidad*"²⁴², mentre in Catalogna e nella Comunità Valenziana iniziavano ad assumere una consistenza significativa (rispettivamente 5 avverso 35 leggi e 4 avverso 18 leggi). Se l'anno seguente i numeri sono rimasti pressoché costanti, sono aumentati sensibilmente nel 2012 e nel 2013, coinvolgendo maggiormente anche quelle *Comunidades* che in precedenza avevano utilizzato solo marginalmente tale strumento. Si pensi, ad esempio, alla situazione nell'Estremadura e ad Aragona, nelle quali i decreti sono diventati il 43% ed il 23% della normazione primaria. In alcuni casi, inoltre, i decreti di urgenza approvati hanno affiancato e superato il numero delle leggi, come avvenuto nel 2012 nelle Isole Baleari (16 leggi e 12 decreti)²⁴³ e nel 2013 in Andalusia (10 decreti e 7 leggi), in Catalogna (6 decreti e 1 legge) e nella Comunità Valenziana (4 decreti e 3 leggi).

In tal modo, "*la extraordinario se convierte en ordinario y la forma en que las Comunidades Autónomas usan el instrumento dice mucho sobre la naturalidad y normalidad con la que el mismo se ha acabado convirtiendo en una fuente ordinaria más de nuestro Derecho autonómico*"²⁴⁴. Il ché mette in evidenza una certa continuità rispetto all'utilizzo che si è fatto del *Real Decreto-ley*, quale mezzo degli Esecutivi per "*disciplinar a la propia base parlamentaria*"²⁴⁵.

Anche da un punto di vista "qualitativo-materiale", inoltre, i *Decretos-leyes autonómicos* non hanno mancato di riprendere le prassi "abusive" verificatesi a livello nazionale.

In primo luogo, sebbene la gran parte dei provvedimenti approvati si sia diretta a rispondere alla crisi economica presente in generale nel Paese e in particolare nei territori di riferimento, lo "spazio normativo" occupato dalla decretazione di urgenza ha investi-

expansión del ejercicio normativo del Gobierno. En particular, los decretos-leyes nacionales y autonómicos, in *Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto*, 2, 2013, p. 69 e s.

²⁴² Cfr. F. J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, *El decreto-ley como instrumento ordinario de gobierno en Andalucía*, in *Revista general de derecho constitucional*, 11, 2011, p. 8.

²⁴³ Nelle Isole Baleari, ad esempio, è possibile notare il sensibile incremento di "spazio normativo" occupato dalla decretazione di urgenza: se dal 2007 al 2010 erano stati approvati solo 8 decreti, nel 2011 ne sono stati approvati 7 e nel 2012 addirittura 12, diretti tra l'altro a regolare "*situaciones con carácter de estabilidad y vocación de permanencia*". Vedi A. BLASCO ESTEVE, *Gobernar por Decreto-Ley*, reperibile all'indirizzo <http://www.diariodemallorca.es/opinion/2012/07/22/gobernar-decreto-ley/781784.html>, 22 luglio 2012.

²⁴⁴ Cfr. A. BOIX PALOP, *La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico*, op. cit., p. 129.

²⁴⁵ Cfr. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción*, op. cit., p. 136 e s.

Osservatorio sulle fonti

to (e riformato) ampi settori dell'ordinamento delle Comunità, rischiando concretamente di non rispettare i presupposti abilitanti individuati negli Statuti.

Tra il 2009 ed il 2011, ad esempio, molti dei decreti "autonomici" approvati per contenere la spesa pubblica sono in realtà sostanzialmente intervenuti in tema di occupazione e di riforma del settore pubblico imprenditoriale²⁴⁶, includendo misure (talvolta introdotte anche in sede di conversione) distanti dalle finalità espressamente enunciate (cc.dd. "normas intrusas")²⁴⁷.

Svariati, poi, risultano i decreti adottati (in particolare nel 2012²⁴⁸) al fine di ridurre il deficit e riequilibrare la finanza pubblica²⁴⁹ che sono stati affiancati da provvedimenti di stimolo alle attività imprenditoriali e al settore del commercio²⁵⁰, nonché di riforma del settore urbanistico e sanitario²⁵¹, per i quali è difficile riscontrare in concreto (anche a causa di una motivazione spesso "laxa") il carattere di "extraordinaria necesidad" o di necessità comunque "urgente"²⁵². Un problema riscontrabile pure in quei casi nei quali la decretazione di urgenza è stata utilizzata per allineare l'ordinamento giuridico decentrato rispetto a quanto previsto a livello statale ed europeo o a decisioni di carattere giudiziale, visto che si trattava di situazioni che ben potevano essere risolte con diverse tempistiche e per mezzo delle vie parlamentari²⁵³.

²⁴⁶ Per il 2009 si veda i decreti: n. 2/2009 in Aragona, n. 1/2009 nella Comunità Valenziana, nn. 1/2009 e 3/2009 nelle Isole Baleari. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, Osservatorio sulla legislazione, XVI legislatura, 29 novembre 2010, p. 522 e s. Per il 2010 si veda i decreti: nn. 1/2010, 2/2010, 4/2010 e 7/2010 in Andalusia, n. 2/2010 in Aragona, nn. 1/2010 e 3/2010 in Catalogna, n. 3/2010 nella Comunità Valenziana. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, Osservatorio sulla legislazione, XVI legislatura, 4 novembre 2011, p. 563 e s. Per il 2011 si veda i decreti: n. 1/2011 nella Navarra, nn. 1/2011 e 3/2011 in Andalusia, n. 1/2011 in Aragona, n. 6/2011 nelle Isole Baleari, n. 1/2011 in Castiglia e León, n. 3/2011 in Catalogna, n. 1/2011 nella Comunità Valenziana. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, Osservatorio sulla legislazione, XVI legislatura, 23 novembre 2012, p. 664 e s.

²⁴⁷ Si veda, ad esempio con riferimento all'Andalusia, quanto descritto da M. MEDINA GUERRERO, *La Conversión del Decreto-Ley en Ley y la práctica de las "normas intrusas"*, in *Revista andaluza de administración pública*, 79, 2011, p. 243 e s.

²⁴⁸ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – Volume secondo – Tomo II*, op. cit., p. 709 e s.

²⁴⁹ Si fa riferimento ai decreti: nn. 1/2012 e 3/2012 in Andalusia, n. 1/2012 in Castiglia e León, nn. 1/2012 e 3/2012 in Catalogna, nn. 1/2012 e 6/2012 nella Comunità Valenziana, n. 1/2012 in Estremadura, nn. 4/2012, 5/2012 e 10/2012 nelle Isole Baleari.

²⁵⁰ Si fa riferimento ai decreti: n. 4/2012 in Catalogna, n. 5/2012 nella Comunità Valenziana, n. 3/2012 in Estremadura, n. 11/2012 nelle Isole Baleari, n. 1/2012 nella Navarra.

²⁵¹ Si pensi, ad esempio, ai decreti: n. 2/2007 in Aragona; n. 1/2008 nella Comunità Valenziana; nn. 4/2009, 2/2012 e 3/2012 nelle Isole Baleari.

²⁵² Vedi R. GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, *Consideraciones acerca de los Decretos-leyes en el ámbito autonómico*, in *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 25, 2011, p. 45 e s. (spec. 73-91).

²⁵³ Cfr. O. HERRÁIZ SERRANO, *Teoría y práctica del Decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas Comunidades*, in *Corts – Anuario de Derecho parlamentario*, 25, 2012, p. 138 e s.

Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, tale dilatazione di “*espacios reguladores*” è stata sostenuta: dall’introduzione di “*normas sorpresivas*” riferite a questioni specifiche e destinatari puntuali, che hanno fatto muovere in molti casi l’istituto come un “*decretazo*” diretto a regolare questioni per le quali sarebbe stato più corretto utilizzare la fonte regolamentare (rendendo più difficile l’effettiva giustiziabilità dei decreti)²⁵⁴; dalla previsione di disposizioni la cui entrata in vigore è rinviata nel corso del tempo o che, per essere concretamente attuate, fanno riferimento all’approvazione di successivi atti dell’Esecutivo.

Il quadro che emerge, pertanto, è quello di un uso “*habitual*” del decreto di urgenza; un uso “abusivo” tanto da un punto di vista “quantitativo” che “qualitativo”, che risulta aggravato, rispetto al caso nazionale, da un ulteriore elemento di squilibrio istituzionale: i *Decretos-leyes autonómicos*, infatti, non possono essere impugnati dalla minoranza parlamentare dell’Assemblea della singola Comunità²⁵⁵ e sono difficilmente assoggettabili alla giurisdizione ordinaria e costituzionale, rischiando di conseguenza di assegnare agli Esecutivi di livello decentrato un margine di azione ancora più ampio di quello ritagliatosi nel corso del tempo dal *Gobierno central*²⁵⁶.

3.2.2. I più recenti interventi del Tribunal constitucional

Descritto lo sviluppo della decretazione di urgenza in Spagna negli anni della “crisi”, passiamo adesso ad analizzare i più recenti interventi del *Tribunal constitucional* che hanno cercato di limitare l’uso “abusivo y arbitrario” dell’istituto.

Come anticipato nei paragrafi precedenti²⁵⁷, a partire dal 2007 (sentenza n. 68/2007) il *Tribunal* ha reso più rigoroso il proprio vaglio nei confronti del presupposto abilitante, concentrandosi sul riscontro di alcuni elementi essenziali: la “*prueba adecuada*” della situazione di urgenza, la “*proporcionalidad*” degli interventi, la “*conexión de sentido*” tra l’una e gli altri. Una vera e propria “svolta” della giurisprudenza costituzionale che, tuttavia, ha confermato il tradizionale atteggiamento “reverente” nei confronti della

²⁵⁴ Parte della dottrina ha parlato al riguardo di un modo di procedere delle Comunità autonome tendente a produrre un diritto “*a la carta*”, utile per risolvere questioni concrete e puntuali anche se spesso non necessarie e urgenti, agendo di conseguenza “*de forma poco respetuosa con los principios de técnica legislativa*”. Cfr. Cfr. J. TORNOS MÁZ, *Valoración general*, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, 2012, pp. 45-46.

²⁵⁵ Si tratta di un fattore reso più problematico dal basso tasso di “*tramitación parlamentaria*” (in linea con quanto avviene a livello statale), che riduce sensibilmente le possibilità di dibattito e di discussione parlamentare. Cfr. O. HERRÁIZ SERRANO, *Teoría y práctica del Decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas Comunidades*, op. cit., p. 108 e s.

²⁵⁶ Parte della dottrina nota infatti come il decreto “autonomico” è soggetto ad un utilizzo che riproduce “*viejos problemas conocidos en relación con su homólogo estatal –no corregidos y aumentados– y aparecen otros nuevos que no fueron previstos o suficientemente calibrados y cuya gravedad se acrecienta, especialmente a la vista de la mayor dificultad práctica de impugnación de las disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas*”. Vedi A. DÉ LA IGLESIA CHAMARRO, *Los Decretos-leyes autonómicos en España: una aproximación crítica*, op. cit., pp. 2 e 12 e s.

²⁵⁷ Vedi *Supra*, paragrafo 2.2, p. 14 e s.

Osservatorio sulle fonti

discrezionalità valutativa dell'Esecutivo: la funzione di controllo restava infatti circoscritta all'espressione di un giudizio di ragionevolezza o di mera adeguatezza della misura adottata rispetto alla situazione di urgenza, anche se con il dovere dei pubblici poteri di motivarla in modo più attento e preciso rispetto al passato.

Il nuovo corso inaugurato dal *Tribunal*, dunque, vincolava maggiormente i pubblici poteri, inquadrandosi però all'interno del percorso giurisprudenziale precedente; un orientamento che è stato confermato negli anni successivi, in modo specifico nel 2011, grazie a due decisioni di particolare interesse.

Con la sentenza n. 31 del 17 marzo 2011 (sul *Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios*²⁵⁸), in primo luogo, si è sancito per la seconda volta l'incostituzionalità di un *Decreto-ley* per carenze connesse con i presupposti abilitanti, strutturando in ogni caso un controllo ancora legato al riscontro di una “*manifiesta incongruencia*”. L'illegittimità delle disposizioni impugnate, di conseguenza, non derivava dalla mancanza del presupposto in sé per sé considerato, ma da un'insufficiente motivazione del provvedimento (valutata esaminando il preambolo del decreto ed il dibattito parlamentare tenutosi in sede di convalida)²⁵⁹.

I giudici costituzionali ribadiscono la legittimità dell'utilizzo da parte del Governo della decretazione di urgenza quale strumento per affrontare questioni scaturenti da “*coyunturas económicas problemáticas*”, come era accaduto con il decreto in oggetto. Le misure introdotte, tuttavia, non dovevano essere valutate solo in relazione alla totalità del provvedimento (come sosteneva l'*Abogado del Estado*), ma anche rispetto all’“*específico contenido material*” delle singole disposizioni. Ed è proprio sotto questo profilo che, ad avviso del *Tribunal*, l'Esecutivo non aveva “*aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el artículo 86.1 de la Constitución Española, pues no hay conexión de sentido entre la urgencia y la medida adoptada para afrontarla*”²⁶⁰. E ciò “*determina que la utilización de*

²⁵⁸ Il *Parlamento de Cataluña*, in realtà, non aveva impugnato il *Real Decreto-ley* nella sua totalità, ma solo l'articolo 43 (e, per connessione con lo stesso, il paragrafo ottavo della seconda disposizione finale) che regolava il regime degli orari commerciali.

²⁵⁹ Vedi A. L. SANZ PÉREZ, *La jurisprudencia del Tribunal, el Decreto-Ley y el Parlamento: comentario a la STC 31/2011*, in *Revista aranzadi doctrinal*, 4, 2011, pp. 71-81.

²⁶⁰ Il *Tribunal*, in particolare, afferma che lo specifico contenuto materiale dell'articolo 43 “*tiene entidad propia que la hace merecedora en aquel contexto de un tratamiento sistemático diferenciado tanto en el preámbulo como en el articulado del Real Decreto-ley 6/2000 dado que no guarda una relación de absoluta homogeneidad, sistematicidad o necesaria conexión con el resto de las medidas contenidas en la norma*”. È così possibile “*deducir que la urgente necesidad que el Gobierno apreció como fundamento para la adopción de la medida ahora cuestionada se fundaba en el doble orden de consideraciones ya aludido y relacionado, en primera instancia, con el carácter flexibilizador de la medida y sus efectos beneficiosos para la consolidación del crecimiento económico y, en segundo lugar, con la necesidad de dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley Orgánica 2/1996 en punto a la regulación de los horarios comerciales en el entendimiento de que el régimen transitorio contenido en esa norma se encontraba próximo a perder su vigencia*”. Giustificazioni che, ad avviso dei giudici costituzionali, non potevano essere legittimamente collegate alla misura concretamente adottata.

Osservatorio sulle fonti

la figura del Decreto-ley para regular, en los términos antes expuestos, los horarios comerciales constituya un supuesto de uso abusivo y arbitrario de esa figura”.

Si arriva per tale via perfino ad affermare che se la necessità per il Governo di approvare misure di sostegno all’economia può certo giustificare l’utilizzo della decretazione di urgenza, “*dicho margen no le autoriza, sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones*”.

Un simile *iter* logico-argomentativo, in secondo luogo, viene confermato con la sentenza n. 137 del 14 settembre 2011 (con l’opinione dissenziente dei giudici Javier Delgado Barrio e Manuel Aragón Reyes). Il *Tribunal* sostiene nuovamente come “*a la vista de las circunstancias concurrentes y de las razones expuestas, hemos de concluir que en este caso el Gobierno no ha aportado una justificación suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia en relación con el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, lo que ha de determinar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicho artículo por vulneración del citado precepto constitucional*”²⁶¹.

La formula prevista dell’articolo 86 comma 1 della Costituzione, infatti, non può essere considerata una “*expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes*”. Allo stesso tempo, però, il *Tribunal* si affretta a ribadire l’importanza che riveste comunque in questo ambito il “*juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado*”, circoscrivendo il proprio margine di azione al “*control externo*”²⁶². I giudici costituzionali, così, hanno modo di riconoscere che la “*flexibilidad constitucional*” del *Decreto-ley* se da una parte “*no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes*”, dall’altra “*ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta*”²⁶³.

²⁶¹ I giudici costituzionali rilevano che: “*en este caso, el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, nada ha dicho en la exposición de motivos, ni nada dijo tampoco el Ministro de Fomento en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada del mercado inmobiliario precisamente mediante las medidas incluidas en el artículo 1. Ni menos aún, nada ha alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata, como la llevada a cabo a través del precepto impugnado, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia, sin que tampoco en momento alguno se haya justificado, ni a ellos se haya aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario*”.

²⁶² Vedi Y. GÓMEZ LUGO, *Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, op. cit., p. 107.

²⁶³ Si pensi, ad esempio, al passaggio della sentenza (FJ 7) nel quale si sostiene che anche se il *Decreto-ley* è tendenzialmente uno strumento diretto ad affrontare situazioni congiunturali, non può escludersi in

Osservatorio sulle fonti

Dalla lettura delle due decisioni sembra emergere distintamente il tentativo del *Tribunal* di fissare un limite chiaro e preciso al “*juicio puramente político*” degli organi dotati di poteri normativi²⁶⁴, operando un controllo sui presupposti abilitanti che si sviluppa “*con algo más de rigor*”²⁶⁵. Si stabilisce così in maniera definitiva che il Governo non ha più “*carta blanca*” nella motivazione del provvedimento, senza spingersi tuttavia a valutare in concreto i casi di “*extraordinaria y urgente necesidad*”. Le situazioni fattuali che legittimano l’adozione di *Decretos-leyes* vivono però nella realtà che li esteriorizza, non potendo l’ampia discrezionalità di valutazione dell’Esecutivo arrivare mai ad “immaginarle” o “deformarle” completamente. Ma per quanto nella prassi ciò si sia verificato spesso in concreto, la “svolta” del *Tribunal* non si è spinta oltre il controllo della “*prueba adecuada*” dei presupposti, rifiutandosi di misurare la loro effettiva esistenza “reale”, “oggettiva”²⁶⁶.

Appare evidente il motivo per il quale il *Tribunal* prosegue lungo un simile percorso interpretativo: mandare un messaggio inequivocabile a Governo e Parlamento, senza però ribaltare l’interpretazione “soggettiva” del presupposto abilitante, giudicata ancora l’argine di un controllo che mai deve trasformarsi in “*político*”²⁶⁷; eppure, in tal modo, si rischia a nostro avviso di rendere il vaglio sulla costituzionalità del *Decreto-ley* tutt’oggi poco efficace, per quanto “*más exigente*”.

Seguendo questa linea interpretativa, il *Tribunal* non arriva a pronunciare alcuna dichiarazione di incostituzionalità sul punto negli anni successivi.

Con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2012, ad esempio, si è dichiarato costituzionale il *Real Decreto-ley 9/2000* (che allineava la disciplina spagnola a quella comunitaria in materia ambientale) riscontrando l’esistenza del *presupuesto habilitante* grazie al combinarsi di tre distinti elementi, di tipo: a) “*temporal*”, dato che con la decretazione di urgenza si voleva porre fine ai ritardi nel recepimento delle direttive comunitarie; b) “*causal*”, vista la necessità di rispondere rapidamente alle osservazioni della Corte di giusti-

via generale un suo utilizzo per risolvere problematiche di tipo strutturale (come accaduto nel caso di specie): “*como se advierte en la propia exposición de motivos se trata de afrontar una situación de carácter estructural y no coyuntural, circunstancia que por sí misma no es suficiente para estimar que en este caso no se haya hecho un uso constitucionalmente adecuado de la figura del decreto-ley, puesto que, aun configurándose como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y con carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales*”.

²⁶⁴ Cfr. P. BRUFAO CUIEL, *El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima*, op. cit., p. 212 e s.

²⁶⁵ Vedi A. BOIX PALOP, *La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico*, op. cit., pp. 123-124.

²⁶⁶ Come ad esempio cercano di mettere in luce alcuni autori con riferimento alla questione della siccità: “*Por lo tanto, mostramos aquí el argumento más importante frente al equivocado empleo del decreto-ley ante situaciones de sequía: su carácter intrínseco a los climas preponderantes en España, su normalidad en definitiva, elimina de raíz la posibilidad de que pudiera cumplirse el requisito esencial del presupuesto habilitante*”. Cfr. P. BRUFAO CUIEL, *El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima*, op. cit., p. 215.

²⁶⁷ Vedi Y. GÓMEZ LUGO, *Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, op. cit., p. 108 e s.

Osservatorio sulle fonti

zia dell'Unione europea; c) “*material*”, dato che la riforma comportava una sensibile estensione dei progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale. Di conseguenza, anche se la ricezione delle direttive europee è stata considerata una “*obligación normal, previsible y hasta cotidiana*” derivante dall'appartenenza all'Unione europea e dunque non affrontabile in generale per le vie di urgenza²⁶⁸, nel caso di specie è stata ammessa proprio in ragione della congiunta sussistenza delle sopraindicate circostanze “straordinarie”.

Il *Tribunal*, in ogni caso, ha cercato di rendere comunque più severo il proprio controllo sul *Decreto-ley* operando su un diverso elemento, ossia quello della “immediatezza”. Sono state infatti dichiarate incostituzionali le disposizioni che demandavano a successivi regolamenti governativi la disciplina degli aspetti procedurali, dato che ciò non sarebbe stato in linea con l'esistenza di una situazione di straordinaria e urgente necessità, la quale esige, di per sé, interventi normativi “immediati” che “*modifiquen de manera instantánea la situación jurídica existente*”²⁶⁹.

Si tratta di una presa di posizione di non secondaria importanza, visto che incide su una tecnica della quale gli Esecutivi hanno fatto ampio utilizzo in questi ultimi anni, rendendo più rigorosa l'azione sul criterio della “*conexión de sentido*”.

Ciò che continua a mancare, però, è un'ulteriore “stretta” sull'interpretazione della clausola di “*extraordinaria y urgente necesidad*”, che è stata positivamente riscontrata in molti altri casi, come ad esempio con le sentenze nn. 100, 170 e 237 del 2012²⁷⁰: si ribadisce di conseguenza che il legittimo utilizzo del potere di urgenza può derivare anche dalla necessità di colmare un vuoto legislativo prodotto dalla dichiarazione di incostituzionalità di una norma, così come dalla volontà di introdurre modifiche organizza-

²⁶⁸ Il *Tribunal*, al riguardo, ha avuto modo di affermare che “*el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad, por lo que constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia y conduce a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo, y en especial a una postergación del Senado que nuestra Carta Magna concibe como ‘la Cámara de representación territorial’ (art. 69.1 CE)*”.

²⁶⁹ Al riguardo pare opportuno rilevare come già con la sentenza 31/2011 il *Tribunal* avesse sanzionato l'assenza della “*conexión de sentido*” tra la situazione di urgenza e la disposizione impugnata a causa della mancanza di un vuoto normativo tale da aver reso necessario un intervento immediato (in quanto l'efficacia delle misure era stata differita di ben 5 anni).

²⁷⁰ Con la sentenza n. 100/2012 perché il *Real Decreto-ley* 7/1993 ben aveva considerato la “*necesidad de evitar el vacío legislativo a que podía dar lugar la prórroga del arbitrio insular a la entrada de mercancías en el archipiélago canario autorizada por el Reglamento 564-1993, del Consejo, de 8 de marzo*”; con la sentenza n. 170/2012 perché il *Real Decreto-ley* 6/2000 aveva legittimamente risposto ad una situazione di urgenza tramite un “*incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos mediante la ampliación de instalaciones de estaciones de servicio en establecimientos comerciales*”; con la sentenza n. 237/2012 perché il *Real Decreto-ley* 2/2004 aveva giustamente valutato l'urgenza di “*derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional relativos al trasvase de aguas de la cuenca del Ebro*”.

Osservatorio sulle fonti

tive o di direzione politica quale conseguenza di un cambio di compagine partitica al governo del Paese²⁷¹. Allo stesso modo si è proceduto nel corso del 2013, dato che con le sentenze nn. 39, 51 e 64 si è sempre rinvenuta la “*concurrentia del presupuesto habilitante*”²⁷².

Il giudizio ancora oggi eccessivamente “reverente” del *Tribunal* nei confronti delle valutazioni governative, infine, è stato confermato da ultimo con l’ordinanza n. 43 del 12 febbraio 2014, con la quale è stato dichiarato manifestamente infondato il ricorso in via incidentale presentato da un giudice del lavoro di Madrid nei confronti del *Real Decreto-ley 3/2012*²⁷³, recante misure urgenti di riforma del mercato del lavoro²⁷⁴. Il *Tribunal* ha difatti legittimato l’utilizzo dello strumento di urgenza riaffermando, ancora una volta, la natura “politica o di opportunità” del giudizio sulla condizione di “*extraordinaria y urgente necesidad*”, che spetta operare in primo luogo al Governo e, in seconda battuta, al *Congreso*. Si è così rigettato del tutto la ricostruzione operata dal giudice remittente, che si era concentrata sulla motivazione della “*inexistencia*” del *presupuesto habilitante*²⁷⁵, dichiarando che: “*en tal sentido, y conforme a nuestra reiterada doctrina, debemos recordar que ‘la apreciación de la concurrentia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario, no siendo posible un control por parte de este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria’ (ATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 6; o SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4)”*.

Si tratta di apprezzamenti rimessi pertanto agli organi politici, ma che, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, sono oggetto di attento scrutinio da parte del *Tribunal*, dovendo rispettare due elementi essenziali: a) “*el requisito de que la defini-*

²⁷¹ Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, op. cit., p. 6.

²⁷² Con la sentenza 39/2013 è stata rilevata l’esistenza della situazione di straordinaria e urgente necessità, viste le “*importantes operaciones de concentración en el sector energético, materia en la existía un déficit de regulación legal*”. Con le sentenze 51/2013 e 64/2013, poi, si riprende quanto affermato nella sentenza n. 237/2012, in relazione alla urgenza di intervenire sul “*plan hidrológico nacional*”.

²⁷³ Tale decreto è stato poi sostituito dalla *Ley 3/2012* recante misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro, ma il *Plenum*, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (sentenze nn. 101/2009, 6/2010, 28/2012, 58/2013), non ha valutato sopravvenuto il venir meno dell’oggetto del ricorso.

²⁷⁴ Il ricorso era stato proposto avverso sia la normativa nel suo complesso, che su due singoli aspetti: il comma 2 della disposizione transitoria quinta, riguardante l’indennità per licenziamento senza giusta causa per lavoratori assunti con contratti conclusi prima dell’entrata in vigore della riforma; l’articolo 18 comma 8 riguardante i cc.dd. “*salarios de tramitación*”, salari aggiuntivi che spettano al lavoratore licenziato senza giusta causa nel caso in cui si opti per la reintegrazione anziché per l’indennità.

²⁷⁵ Si pensi, ad esempio, alle valutazioni generali con le quali il giudice remittente aveva aperto le proprie argomentazioni: “*el Real Decreto-ley 3/2012 se inscribe en una práctica gubernamental de abandono del carácter parlamentario de la forma política del Estado español que se define en el art. 1.3 CE y que erige a las Cortes en el sujeto ordinario de la tarea legislativa, por lo que incide en desviación de poder y es fuente de inseguridad jurídica*”.

Osservatorio sulle fonti

ción por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea 'explícita y razonada'"; b) l'esistenza di una "conexión de sentido o relación de adecuación". Ed entrambi gli elementi sono stati riscontrati nel caso di specie: il primo, perché vengono valutate positivamente le ragioni giustificatrici dell'intervento governativo "tanto como justificación general cuanto específica de las medidas cuestionadas", nonostante il Governo avesse dichiarato di dover ricorrere alla decretazione di urgenza sulla base di formule talvolta generiche ("dati concreti e verificabili relativi alla situazione di crisi economica e disoccupazione"); il secondo, dato il "contenido" delle disposizioni, collegato effettivamente alle misure adottate, e la loro "eficacia inmediata"²⁷⁶.

Il controllo dei giudici costituzionali si conferma così "externo", lasciando ampia discrezionalità alle autorità governative; e ciò, anche in considerazione della "difícil situación económica" del Paese, che sembra in molti casi di fatto allentare la "stretta" del *Tribunal* sul presupposto abilitante.

L'ordinanza²⁷⁷ reca tra l'altro l'opinione dissenziente del giudice Fernando Valdés Dal-Ré (cui hanno aderito il Vicepresidente Adela Asua Batarrita ed il giudice Luis Ignacio Ortega Álvarez)²⁷⁸, nella quale viene messa in evidenza l'assenza dei presupposti costituzionali di straordinaria ed urgente necessità²⁷⁹. Nel *voto particular* si rileva in primo luogo l'incoerenza della tipologia di decisione adottata (l'ordinanza) rispetto alle argomentazioni elaborate dal *Plenum*: se il ricorso fosse stato manifestamente infondato, come affermato dalla maggioranza, il *Tribunal* non si sarebbe infatti dovuto dettagliatamente soffermare a controbattere le tesi del giudice proponente, come invece era stato fatto. L'opinione dissenziente, però, contiene soprattutto obiezioni di merito, non considerando realmente provati dall'Esecutivo quegli elementi che, a partire dalla sentenza 68/2007, il *Tribunal* ormai valuta imprescindibili per legittimare l'utilizzo della decretazione di urgenza.

Ciò che ci pare opportuno sottolineare, tuttavia, è il fatto che tale *voto particular* si sia mosso comunque all'interno dell'interpretazione "reverente" del *Tribunal*: quello che si contesta, infatti, non è una simile interpretazione in sé per sé considerata, data ormai per "consolidata" e per la quale non si accenna ad alcun possibile "overruling",

²⁷⁶ Vedi C. SAN MARTÍN MAZZUCCONI e A. V. SEMPERE NAVARRO, *Primera respuesta del Tribunal Constitucional sobre la reforma laboral de 2012*, reperibile all'indirizzo <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5213d7ed-d191-401b-bcc2-f6ae178daec0>, 7 aprile 2014.

²⁷⁷ Nell'ordinanza, tra l'altro, il *Tribunal* ha considerato non violato anche il divieto imposto al *Decreto-ley* di non incidere su diritti fondamentali, in particolare per la carenza di argomentazioni da parte del giudice remittente.

²⁷⁸ Anche il giudice costituzionale Juan Antonio Xiol Ríos ha sottoscritto un'altra opinione dissenziente, in cui si è rilevato che il ricorso non avrebbe dovuto essere risolto fintantoché il *Plenum* non avesse giudicato il ricorso in via principale presentato nei confronti della *Ley 3/2012*, il cui contenuto coincideva con quello del decreto in oggetto.

²⁷⁹ Cfr. C. GUERRERO PICÓ, *Spagna – ATC 43/2014, del 12 febbraio*, in P. PASSAGLIA (coordin.), *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it, marzo 2014, pp. 27-28.

Osservatorio sulle fonti

ma l'esistenza nel caso di specie di una prova adeguata fornita dal Governo per superare il duplice vaglio della motivazione del provvedimento e della "conexión de sentido"²⁸⁰.

In conclusione, possiamo allora rilevare come, a partire dal 2007, il *Tribunal* abbia sicuramente operato una "svolta" all'interno della propria giurisprudenza sui presupposti abilitanti del *Decreto-ley*, intensificando gli interventi sul "margine di apprezzamento" di cui è dotato il Governo (in particolare con le sentenze 31/2011, 137/2011, 1/2012)²⁸¹. Ciononostante, l'interpretazione "flexible" e "subjetiva" della clausola di "extraordinaria y urgente necesidad" resta ancora oggi (analogamente al caso italiano) il fulcro delle decisioni; la "clara autorrestricción" dei giudici costituzionali, pertanto, temiamo permetterà anche in futuro di proseguire con l'utilizzo intensivo che nelle ultime due legislature si è fatto della decretazione di urgenza.

4. Dalla "urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la "inarrestabile involuzione" della decretazione di urgenza e i possibili rimedi

4.1. Alcune osservazioni "de iure condito"...

Il percorso storico che abbiamo provato a tracciare mette in evidenza la radicale mutazione dell'istituto, trasformatosi nel corso degli anni assieme all'evolversi della forma di governo parlamentare, sia essa "razionalizzata" (come nel caso spagnolo) o meno (come in quello italiano).

La decretazione di urgenza, nei due ordinamenti presi in considerazione, sembra essersi sviluppata in modo simile: la "necessità" che si impone quale fonte del diritto e che si afferma inizialmente in via di prassi, per poi vedersi lentamente attribuire legittimità nei testi di legge o costituzionali. Un istituto nato quale eccezione al dominio della legge e al dogma della divisione dei poteri, che acquista peso e spazio come strumento

²⁸⁰ Come può leggersi nel *voto particular* del giudice Fernando Valdés Dal-Ré: "mi disentimiento se traduce, precisamente, en relación con la aplicación que el parecer mayoritario efectúa de los cánones expuestos de valoración del estado de la extraordinaria y urgente necesidad sobre el Real Decreto-ley enjuiciado; o, por mejor decirlo, sobre los dos pasajes legales a los que la cuestión de inconstitucionalidad reprocha la vulneración del art. 86.1 CE". Si arriva in tal modo ad affermare che: "a pesar del reconocimiento explícito del inesquivable método de análisis que se viene de evocar, el Auto del que me separo no termina de someter de manera real y efectiva el juicio de conformidad constitucional requerido por la presente cuestión a esas bases argumentales. Esta resolución ha procedido, en efecto, a validar la concurrencia del requisito de la expresa y clara formulación de los motivos que amparan el dictado de la norma de urgencia a examen mediante una línea de razonamiento que en modo alguno puedo compartir. En primer lugar, por razones de fondo; pero, adicionalmente, por razones formales, consistentes, en concreto, en una errada y, en mi opinión, interesada elección de las razones instrumentales que se califican como causas justificativas no del dictado del Real Decreto-ley 3/2012, sino, más limitadamente, de los concretos preceptos legales sobre los que versa la eventual queja de lesión del art. 86.1 CE llevada a cabo por el juez promotor de la cuestión de inconstitucionalidad".

²⁸¹ Vedi M. À. ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL, *El Decreto-ley en tiempos de crisis*, reperibile all'indirizzo <http://idpbarcelona.blogspot.it/2012/05/m-angels-arroniz-morera-de-la-vall.html>, 10 maggio 2012.

Osservatorio sulle fonti

di normazione “ordinario” degli Esecutivi, utilizzato per attuare la propria agenda politica in tempi rapidi²⁸².

Se si presta attenzione all’origine dello strumento, non può invero negarsi come nelle Costituzioni del secondo dopoguerra la decretazione di urgenza non sia stata considerata un’ipotesi del tutto “residuale”. I Costituenti italiani e spagnoli, infatti, non sembrano aver pensato all’istituto solo quale *extrema ratio* cui ricorrere per far fronte a catastrofi naturali o situazioni di emergenza estrema: basti vedere come in entrambi i casi i progetti discussi nelle Assemblee costituenti apparissero più rigidi e vincolanti per gli Esecutivi, quanto alla possibilità di approvare provvedimenti di urgenza. In Italia, in Assemblea costituente era stata approvata inizialmente una diversa formulazione della clausola legittimante (“in casi straordinari di assoluta urgente necessità”), poi modificata in sede di coordinamento finale del testo costituzionale. In Spagna, se nell’*Anteproyecto de Constitución* appariva la clausola “*extraordinaria y urgente necesidad*”, già un emendamento di progressisti e socialisti indipendenti propose il cambiamento della formula (“*en caso de urgencia y de extrema necesidad*”), al fine di “*acentuar el carácter excepcional del Decreto-ley*”; una proposta che, tuttavia, non ebbe seguito nei dibattiti successivi.

Ciononostante, risulta chiaro come i dati “quantitativi” e “qualitativi” di ricorso all’istituto (che abbiamo provato a mettere in evidenza nei precedenti paragrafi) rendano palese il distacco sempre più marcato dal modello originario, avvenuto con una certa somiglianza nei due ordinamenti.

La prassi nell’utilizzo della decretazione di urgenza sembra infatti essersi ormai assestata su dati e contenuti assimilabili, sebbene permangano alcune difformità. I decreti spagnoli appaiono tendenzialmente più brevi e semplici di quelli italiani, dato che la diversa strutturazione del momento della conversione ha ostacolato la nascita del fenomeno tipicamente nostrano delle leggi di conversione “omnibus” e dei cc.dd. “decreti obesi”. In entrambe le esperienze, però, lo “spazio normativo” occupato dalla decretazione risulta ormai “costantemente patologico”, attestandosi intorno ai 2 decreti al mese, i quali coprono (salvo alcuni picchi di cui si è dato conto) tra il 20% e il 30% della produzione normativa primaria totale, così come le materie e gli oggetti più disparati.

Per quanto la disciplina italiana e quella spagnola si presentino diverse sotto molteplici aspetti, inoltre, la scelta rispetto al presupposto abilitante è stata la medesima, producendo conseguenze in larga parte equiparabili. L’esistenza di tale presupposto, difatti, appare comunque finalizzata a consentire l’utilizzo della decretazione di urgenza per risolvere crisi oggettive di funzionamento dello Stato (anche se di minore gravità rispetto

²⁸² Il processo di espansione dei poteri dell’Esecutivo nello Stato contemporaneo e dello *status* del Governo nei sistemi politici ha fatto perdere alla decretazione di urgenza quella natura di “appropriazione indebita” delle funzioni legislative del Parlamento, presente in origine, che necessitava del “*bill of indemnity*” per riallineare il sistema. Nei Paesi che riconoscono formalmente il principio della separazione dei poteri l’assunzione da parte del Governo di funzioni normative primarie è così progressivamente divenuto legittimo e fisiologico, dato che l’evoluzione di tale principio si è allontanata sensibilmente da quanto teorizzato da Montesquieu, portando ad una prevalenza evidente del potere esecutivo su quello legislativo.

Osservatorio sulle fonti

agli “stati eccezionali” previsti ad esempio nella Costituzione spagnola) e non per rispondere a qualsivoglia tipo di situazione valutata come “conveniente” dalle autorità governative. La scelta di propendere per soluzioni meno rigide all’interno dei testi costituzionali, tuttavia, ha aperto la strada a interpretazioni “flessibili” che hanno in gran parte svuotato di significato le formule utilizzate in concreto.

Il *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, in primo luogo, ha reso il controllo da parte delle Camere su tale strumento del tutto inefficace: basti pensare al numero esiguo di decreti-legge non convertiti in Italia o di *Decretos-leyes* non convalidati in Spagna, così come al dato delle leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate in Italia o a quello dei decreti spagnoli per i quali è stata scelta la “*tramitación parlamentaria*”.

Il controllo della Corte costituzionale e del *Tribunal constitucional*, in secondo luogo, per quanto resosi progressivamente più stringente rispetto al passato, è rimasto tutt’oggi poco efficace.

Sicuramente gli orientamenti inaugurati da entrambi gli organi a partire dal 2007 vanno considerati un punto di svolta fondamentale nella storia del sindacato di costituzionalità sulla decretazione di urgenza: avendo strutturato i confini del vizio di illegittimità costituzionale relativo all’assenza dei presupposti abilitanti, hanno difatti trasformato gli articoli 77 della Costituzione italiana e 86 di quella spagnola da previsioni quasi astratte a parametri concreti alla cui stregua valutare le modalità di produzione delle fonti del diritto. Orientamenti perciò indubbiamente apprezzabili, ma non a nostro avviso “storici” come talvolta giudicati in dottrina: non avendo agito sull’interpretazione dei presupposti in sé per sé considerati, lasciandola alla *mercé* di Governo e Parlamento, non hanno di fatto impedito il continuo “adattamento” da parte degli organi controllati.

In particolare, appaiono simili i percorsi interpretativi che hanno cercato limitare il ricorso all’istituto, senza tuttavia riuscirvi concretamente: a) in Spagna la necessità di valutare e sanzionare solo un “*uso abusivo y arbitrario*” del *Decreto-ley*, in Italia la necessità di punire solo la “evidente mancanza” dei presupposti costituzionali; b) entrambe le Corti costituzionali, inoltre, non sono intervenute sul presupposto abilitante in sé (interpretato in senso “soggettivo”), ma hanno provato ad ampliare il proprio vaglio utilizzando altre vie, meno “politiche”, come l’analisi dell’omogeneità in Italia e della “*conexión de sentido*” in Spagna. Un atteggiamento di *self restraint* che resta pertanto una costante della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione di urgenza e che ha portato entrambe le Corti a censurare solo casi di macroscopiche (o a lungo ripetute) violazioni del dettato costituzionale, al fine di “non interferire sul circuito politico”²⁸³.

Così operando, si è del tutto rimesso la questione allo stato dei rapporti tra Governo e Parlamento, permettendo la sostituzione della “straordinarietà” (o “imprevedibilità”) con la “convenienza” e dell’“urgenza” con la “comodità”; si è passati, in altre parole,

²⁸³ Si veda, per tutti, A. CELOTTO, *La “storia infinita”: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 137.

Osservatorio sulle fonti

dall'“urgenza del provvedere” alla “opportunità/convenienza del provvedimento”²⁸⁴, attraverso un’“inarrestabile involuzione” dell’istituto che rischia di ribaltare non solo lo schema della separazione dei poteri previsto nei testi costituzionali, ma anche quello delle fonti normative, direttamente connesso con la tutela dei diritti dei cittadini.

Sebbene l’esercizio di funzioni normative primarie di urgenza da parte dell’Esecutivo abbia quindi dapprima acquisito legittimità e successivamente un’importanza ed un ruolo “primario” all’interno degli Stati contemporanei, non deve mai scordarsi come ciò debba avvenire pur sempre in virtù di presupposti precisi e per un tempo determinato: il principio della divisione dei poteri resta una garanzia insostituibile per la libertà dei cittadini e per il buon funzionamento dell’apparato statale; essendo un principio “elastico” può essere certamente compresso e ristretto, ma mai del tutto annullato.

Ma in sistemi come quello italiano e quello spagnolo, dove la decretazione di urgenza non solo è stata utilizzata in via “ordinaria”, ma in alcuni periodi quale modalità principale di approvazione di norme giuridiche, un tale principio può dirsi ancora presente e rispettato? E può dirsi rispettato solo perché lo stesso Parlamento (in crisi di ruolo e legittimità) consente questa pratica, avallando la propria esautorazione?²⁸⁵ La Costituzione e i suoi principi non dovrebbero porsi al di sopra delle volontà, spesso contingenti, di Governi e Parlamenti?

La pratica costituzionale si è chiaramente distaccata in questi anni, e appare ancor più distaccarsi oggi in conseguenza della “crisi” che ha investito i due Paesi, dal quadro di regole previste dalle due Costituzioni: si assiste cioè ad una prassi ormai consolidata, che sembra però aver effettuato un “salto di qualità” a partire dal 2008, in primo luogo “quantitativo” (soprattutto per quanto riguarda la Spagna), ma anche e soprattutto “qualitativo”²⁸⁶, visto lo “spazio normativo” ormai occupato dai provvedimenti di urgenza.

La “regolarità” del decreto-legge, la sua funzione e forza “reale”, si pongono in contraddizione con quella “teorica” prevista in Costituzione, e questo appare ormai un dato assodato. Ciò, tuttavia, non esime il compito del giurista di mettere in evidenza la “patologia” di una simile tendenza. Come già sostenuto dal Professor Javier Salas Hernández

²⁸⁴ Il decreto legge, come già anticipato da Predieri, è stato così trasformato in uno strumento prettamente “politico”, un modo per rispondere rapidamente a domande legislative che hanno un carattere di urgenza “politica”. Cfr. A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, op. cit., p. XVII.

²⁸⁵ “La crisi della rappresentanza politica basata sui partiti e sul cittadino che vota i partiti si ripercuote sul Parlamento, che è visto come espressione del mondo e della volontà dei partiti, come slegato e sconnesso dalla società civile o, secondo il nuovo vocabolario populistico, come separato dalla gente comune. Un Parlamento che per di più si trova preso in mezzo tra i poteri sovranazionali affermatasi con la globalizzazione e il Governo, che tende a porsi come il rappresentante e l’esecutore locale di quei poteri. Un Parlamento che si trova sempre più spesso a svolgere il ruolo di legittimazione di decisioni assunte da altri soggetti in contesti di urgenza che fanno della rapidità il carattere imprescindibile della procedura e della decisione parlamentare”. Cfr. G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Rivista dell’AIC*, Osservatorio costituzionale, giugno 2014, pp. 4-5.

²⁸⁶ Per tali aspetti si rimanda anche a: L. M. CAZORLA PRIETO, *Crisis económica y transformación del Estado*, Cizur Menor, 2009.

Osservatorio sulle fonti

nel lontano 1991: “*el hecho de que la práctica constitucional de una institución haya ido por un camino en mayor o menor medida distinto del previsto por el Constituyente no ha de llevarnos a forzar la interpretación de la norma constitucional que regula dicha institución para ‘acomodarla’ a la referida práctica; y ello aun cuando, por el camino que vamos, hacer crítica en este campo puede ser predicar en el desierto. Pero no por ello vamos a dejar de hacerlo*”²⁸⁷.

4.2. ... e “de iure condendo”

L’avvento delle democrazie “immediate e decidenti” ha reso necessaria una risposta politica sempre più rapida, per cercare di ridurre al minimo la distanza tra il “tempo reale” in cui vive la società e il “tempo differito” in cui vivono le istituzioni politiche.

Se risulta ormai chiaro, in altri termini, l’esigenza per l’Esecutivo di attuare in modo certo e rapido il programma presentato agli elettori, è altrettanto evidente come la decretazione di urgenza sia lo strumento più conveniente nella sostanza, ma più sbagliato nella forma e nello scopo. Ciononostante, decreto-legge e *Decreto-ley* hanno di fatto assunto tale funzione, grazie ad una “inarrestabile involuzione” che gli ha trasformati nel mezzo principale di attuazione dell’indirizzo politico²⁸⁸.

Avendo il fenomeno natura in buona parte “istituzionale”, anche le soluzioni avanzate non possono che muoversi pure in tale direzione, al fine di risolvere e chiarire i rapporti tra Governo e Parlamento²⁸⁹.

Le vie per dotare l’Esecutivo di strumenti diversi e più adeguati allo scopo sono noti da tempo alla dottrina più attenta.

Nel caso spagnolo, ad esempio, vari autori sottolineano l’inefficienza del procedimento parlamentare e, più in generale, di un bicameralismo “*lento y repetitivo*”, arrivando a sostenere che “*no hace falta mucha imaginación para caer en la cuenta de que una reforma de los Reglamentos parlamentarios para incluir un procedimiento parlamentario expeditivo que permita aprobar o rechazar una ley en muy pocas fechas es imprescindible en la época que nos está tocando vivir*”²⁹⁰. Favorire l’approvazione delle leggi incentivando il ricorso a “*procedimientos legislativos abreviados*” (*delegación de competencia legislativa a favor de las Comisiones, método de lectura única, procedi-*

²⁸⁷ Cfr. J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional*, op. cit., pp. 268 e 325.

²⁸⁸ Sul punto si vedano ad esempio le considerazioni di G. DELLEDONNE, *Decretazione d’urgenza, indirizzo politico e programma di governo nella XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2011, p. 2 e s.

²⁸⁹ Vedi F. BIONDI e S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, op. cit., p. 32 e s.

²⁹⁰ Cfr. L. M. CAZORLA PRIETO, *Congreso de los Diputados y Reales Decretos-leyes anticrisis*, op. cit., p. 217.

Osservatorio sulle fonti

miento de urgencia), allora, si porrebbe come un'alternativa percorribile all'utilizzo "desmedido" del *Decreto-ley*²⁹¹.

Altri autori, inoltre, più che puntare su un mutamento di interpretazione dei presupposti abilitanti da parte del *Tribunal* (a nostro avviso imprescindibile, ma giudicato da più parti ormai poco probabile), mettono in risalto la necessità di strutturare in modo realmente efficace il controllo parlamentare del *Decreto-ley*, "político" ma allo stato attuale ridotto ad un "mero trámite formal"²⁹². La riforma della *convalidación* come prevista dal Regolamento del *Congreso* (considerata il vero "lado oscuro" della disciplina sulla decretazione di urgenza) potrebbe allora dotare le minoranze di quella naturale funzione di critica e controllo che sola può fornire al decreto l'indispensabile legittimazione democratica²⁹³. In particolare, viene contestato: il mancato rispetto dell'alternatività tra convalida e conversione, che nella prassi ha aperto la seconda via solo dopo che sia stata esperita positivamente la prima; il ruolo marginale tutt'oggi assegnato alle minoranze all'interno delle procedure di conversione.

Per quanto riguarda l'Italia, poi, le soluzioni puntuali per rafforzare Governo e Parlamento ed evitare la supplenza impropria del decreto-legge quale "disegno di legge rafforzato" sono note²⁹⁴: costituzionalizzare i limiti al contenuto dei decreti (o elevarli al rango di "legge organica", qualora venisse introdotta tale fonte all'interno del nostro ordinamento), attualmente previsti con legge ordinaria; modificare i regolamenti delle Camere per introdurre il "voto a data fissa" per le iniziative del Governo²⁹⁵. In entrambe le direzioni, ad esempio, si muovono sia il documento del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica Napolitano il 30 marzo 2013, che la Relazione della Commissione Governativa per le riforme costituzionali del 18 settembre del 2013, visto l'approccio "sistemico" teso a razionalizzare i rapporti tra gli organi dotati di funzioni normative quale mezzo per riportare la decretazione di urgenza entro i confini posti dalla Costituzione²⁹⁶.

²⁹¹ Vedi Y. GÓMEZ LUGO, *Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia*, op. cit., p. 113 e s.

²⁹² Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, op. cit., p. 16 e s.

²⁹³ Vedi R. PUNSET, *El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno*, in *Federalismi.it*, 11, 2013, pp. 20-21.

²⁹⁴ Si veda, solo per fare alcuni esempi, le considerazioni di: E. ROSSI, *Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, op. cit., p. 98 e s.; P. CARROZZA, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, op. cit., p. 105.

²⁹⁵ Vedi S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, op. cit., p. 2 e s.

²⁹⁶ Per un'analisi (e alcune critiche) di queste proposte, si veda: A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014, p. 9 e s.

Osservatorio sulle fonti

L'8 aprile del 2014, in tale ottica, il Governo Renzi ha presentato al Senato il disegno di legge costituzionale AS 1429²⁹⁷, esaminato in Commissione Affari costituzionali e attualmente in discussione in Aula²⁹⁸. All'interno della composita proposta di riforma si prevede l'introduzione di disposizioni dirette a rafforzare le prerogative del Governo "in" Parlamento e, allo stesso tempo, far rientrare entro ambiti "fisiologici" il ricorso alla decretazione di urgenza. Si interviene così, da una parte, sui tempi di approvazione dei provvedimenti rilevanti per l'attuazione del programma di Governo, prevedendo l'introduzione del "voto a data certa": il Governo potrebbe infatti chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro 60 giorni dalla richiesta (ovvero entro un termine inferiore che tenga comunque conto della complessità della materia), decorsi i quali il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, sarebbe posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale²⁹⁹. Dall'altra parte, si prevede la costituzionalizzazione dei limiti posti dalla legge n. 400 del 1988 (anche in tema di omogeneità di decreti e leggi di conversione) e si stabilisce che, in caso di rinvio alle Camere dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica, il termine per la conversione sia differito di 30 giorni³⁰⁰.

È quindi sicuramente possibile introdurre alcune innovazioni che, in particolare nel caso italiano, possono ridurre il problema³⁰¹, ma non, si badi bene, eliminarlo del tutto.

²⁹⁷ L'AS 1429 è rubricato "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione".

²⁹⁸ Dopo la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2014, l'AS 1429 è stato presentato alle Camere l'8 aprile 2014. Assegnato alla Commissione Affari costituzionali, l'esame è stato congiunto a quello degli altri disegni di legge costituzionale vertenti su materie affini (ancorché non in tutto coincidenti: AS 7 e altri, alcuni dei quali comprendono anche di modifiche alla forma di governo o ulteriori revisioni della parte seconda della Costituzione). Il progetto di riforma costituzionale è poi giunto all'esame dell'Aula del Senato in data 14 luglio.

²⁹⁹ Disposizioni simili sono previste anche nella proposta di riforma del Regolamento della Camera dei Deputati, attualmente all'esame in Commissione.

³⁰⁰ Sulla effettiva utilità di costituzionalizzare i limiti previsti dalla legge n. 400/1988 rileva svariate perplessità Ginevra Cerrina Feroni, in particolare per quanto riguarda il profilo dell'omogeneità. Vedi G. CERRINA FERONI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza – 19 giugno 2014*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, pp. 3-7.

³⁰¹ "Le nuove norme procedurali, di per sé considerate, possono rendere più spedito l'iter parlamentare delle leggi di attuazione dell'indirizzo politico governativo; non costituiscono alcuna indebita "tagliola", ma possono evitare il gioco defatigante delle trattative infinite e del possibile snaturamento del progetto iniziale, e soprattutto la confusione delle responsabilità dell'esito finale; non privano il Parlamento del potere di decisione e restano in armonia con il regime parlamentare. D'altra parte la contestuale costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione di urgenza, già risultanti dalla legge n. 400 del 1988 e dalla giurisprudenza costituzionale, indubbiamente non congiura nel senso dell'accrescimento dei poteri e della posizione del Governo e smentisce i sospetti di un coerente disegno autoritario". Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *ASTRID Rassegna*, 9, 2014, pp. 2-3. Altri autori, inoltre, notano che "introdurre una nuova 'procedura veloce' per i disegni di legge che il Governo dichiara 'prioritari' può alleggerire il ricorso alla decretazione d'urgenza, consenten-

Osservatorio sulle fonti

In Spagna, difatti, l'impianto solidamente maggioritario del sistema di governo affida già attualmente all'Esecutivo una pluralità di strumenti e prerogative ampiamente sufficienti a fargli mantenere la "guida" dell'ordinario procedimento legislativo parlamentare³⁰²: se ciò ha contribuito a ridurre la delega legislativa (differentemente al caso italiano) ad una funzione di mera semplificazione normativa (utilizzata di rado), ha solo evitato un ricorso debordante all'istituto della decretazione di urgenza, ma non il suo utilizzo "patologico". Basti pensare a quanto avvenuto nel 2012, quando la decretazione di urgenza ha rappresentato oltre il 53% della produzione normativa primaria e tutte e 25 le leggi approvate sono scaturite dall'iniziativa dell'Esecutivo³⁰³.

Benché l'esigenza di accelerare i tempi di decisione sia senz'altro condivisibile, realizzarla a discapito del dibattito parlamentare ed in particolare del confronto con le opposizioni non può allora rappresentare una soluzione accettabile.

Ciò che si deve evitare, a nostro avviso, è che le innovazioni proposte forniscano ulteriori poteri all'Esecutivo, senza dotare il Parlamento di effettive "contromisure".

La proposta di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento italiano, ad esempio, non impone al nuovo strumento del "voto a data certa" alcuna forma di limitazione (numerica e/o di materia)³⁰⁴, andando a configurare, assieme alla decretazio-

do alla prassi di rientrare in quei più stretti limiti che il Costituente ha voluto segnare usando i termini 'provvedimenti provvisori', 'casi straordinari', 'necessità ed urgenza'. Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *ASTRID Rassegna*, 8, 2014, p. 30. In senso analogo si vedano le osservazioni di C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *ASTRID Rassegna*, 7, 2014, pp. 10-11; B. CARAVITA, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza – 19 giugno 2014*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 2 e s.; G. SALERNO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza – 19 giugno 2014 – La decretazione d'urgenza: evidenti criticità e possibili riforme*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 7 e s.; G. CERRINA FERONI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza – 19 giugno 2014*, op. cit., p. 7.

³⁰² Si pensi, ad esempio, alla posizione assolutamente prioritaria assunta dalle iniziative legislative del Governo in Parlamento, per le quali l'articolo 89 della Costituzione sancisce una priorità; si pensi, ancora, al ruolo decisivo dell'Esecutivo nella fissazione dell'ordine del giorno delle sessioni parlamentari. Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN e A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011, p. 147 e s.

³⁰³ Gaetano Azzariti, ad esempio, con riferimento alla proposta di riforma costituzionale presentata in Italia, mette in luce il pericolo che, con il "voto a data certa", si "peggiori il male", visto che se è vero che "il Governo non avrebbe più la necessità di usare in modo distorto la decretazione d'urgenza", si "finirebbe per consegnare all'Esecutivo uno strumento analogo senza neppure i limiti costituzionalmente posti dall'art. 77". Vedi G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza – 19 giugno 2014*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, pp. 5-6.

³⁰⁴ Sarebbe opportuno, ad esempio: a) prevedere il divieto di ricorso al "voto a data certa" per quelle leggi che non tollerano strozzature del dibattito parlamentare, ma richiedono al contrario il più ampio e meditato confronto dialettico nelle Aule parlamentari e nell'opinione pubblica (leggi costituzionali ed elettorali, leggi di delegazione legislativa, di deliberazione di commissioni di inchiesta, leggi di amnistia e indulto, leggi inerenti alla questione finanziaria e di bilancio, ecc.); b) stabilire la percentuale massima di provvedimenti in calendario ai quali è applicabile il "voto a data certa". Cfr. G. SCACCIA, *Audizione pres-*

Osservatorio sulle fonti

ne di urgenza (non ricondotta, in termini stringenti, ai soli casi di effettiva straordinaria necessità ed urgenza) ed alle iniziative governative su leggi di delega (sulle quali non si interviene) un “apparato formidabile di compressione del lavoro parlamentare, al quale non deve in sostanza residuare altro margine che quello possibile nell’ambito di frettolose discussioni su progetti redatti dal Governo”³⁰⁵.

Se le riforme si indirizzassero esclusivamente al rafforzamento del Governo “in” Parlamento, pertanto, il rischio sarebbe quello di limitare solo parzialmente l’utilizzo della decretazione di urgenza, rendendo allo stesso tempo l’Esecutivo “padrone indiscusso” del procedimento parlamentare. Una conclusione a nostro avviso inaccettabile, visto che deliberazione e garanzie non dovrebbero essere viste come termini contrastanti, ma, in una democrazia moderna, non potrebbero che essere concetti inscindibili³⁰⁶. E pericolosamente li divide chi pone l’accento su un estremo, posponendo l’altro.

Nell’ottica di fornire al Governo gli strumenti per decidere, e per decidere in modo rapido, manca la seconda parte della questione, ossia i mezzi per rafforzare il controllo di tale decisione da parte del Parlamento e delle minoranze parlamentari³⁰⁷ e per rivitalizzare il procedimento legislativo parlamentare (in modo da non limitarlo alla totale irrilevanza): come affermava Montesquieu nel lontano 1748 “solo il potere arresta il pote-

so la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014 – La disciplina della decretazione d’urgenza fra razionalizzazione e innovazione, in Federalismi.it – Focus Fonti, 1, 2014, pp. 13-14.

³⁰⁵ Vedi F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 12, 2014, pp. 2-3. Rilievi analoghi sono mesi in luce da A. D’ANDREA, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014 – “Convertire in legge i decreti del Governo”! Aspetti problematici di un “dato preoccupante” e prospettive istituzionali*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, pp. 6-8. Mauro Volpi, poi, evidenzia come “la formulazione estrema proposta dal d.d.l. n. 1429 avrebbe l’effetto di costituzionalizzare il predominio assoluto del Governo e di sconvolgere il procedimento legislativo, attribuendo all’Esecutivo il potere di imporre qualsiasi sua proposta senza una adeguata discussione parlamentare e senza alcuna possibilità all’occorrenza di emendare il testo. Si tratta di un istituto che non ha eguali in altre democrazie consolidate, e non è rinvenibile neppure nell’ordinamento francese, nel quale la riforma costituzionale del 2008 ha ridimensionato i poteri del Governo in Parlamento sulla fissazione dell’ordine del giorno delle Camere e ha delimitato rigorosamente le materie sulle quali l’Esecutivo può chiedere l’iscrizione prioritaria dei propri disegni di legge, facendo ricorso all’occorrenza al voto bloccato (peraltro raramente utilizzato), ma non al voto a data fissa (che è previsto dalla Costituzione solo per la legge finanziaria e per la legge di finanziamento della sicurezza sociale)”. Vedi M. VOLPI, *Camera dei Deputati: audizione di fronte alla I Commissione (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) sulla decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 7.

³⁰⁶ La democrazia, in quest’ottica, dovrebbe essere valorizzata nella sua veste “deliberativa”, “como diálogo participativo, lo cual se opone a la perspectiva pluralista o elitista”; in tal modo “la deliberación conduce, a su vez, a la publicidad, a la transparencia y a la integración de intereses, tareas tan propias de la institución parlamentaria”, presupposti essenziali per assicurare la “calidad de nuestro sistema democrático”. Cfr. L. M. CAZORLA PRIETO, *Congreso de los Diputados y Reales Decretos-leyes anticrisis*, op. cit., pp. 214-215.

³⁰⁷ Vedi N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010*, p. 106.

Osservatorio sulle fonti

re”, e quindi il grande potere dell’Esecutivo dovrebbe essere controbilanciato da un maggior potere da parte del Parlamento in generale e delle opposizioni in particolare³⁰⁸.

Due, a nostro avviso, sono le innovazioni auspicabili al riguardo.

In primo luogo e in generale, introdurre limiti più chiari all’azione del Governo “in” Parlamento, rafforzando le funzioni di valutazione e controllo dell’organo parlamentare³⁰⁹ e dotando di nuovi spazi di azione le minoranze parlamentari³¹⁰ e gli istituti di democrazia diretta³¹¹. In quest’ottica, potrebbe essere interessante osservare gli effetti delle recenti trasformazioni prodottesi in Francia, in particolare a seguito della riforma costituzionale del luglio del 2008³¹², e negli Stati Uniti, Paese nel quale la crisi non si è tradotta in uno svilimento del ruolo del Parlamento, conducendo al contrario ad un incremento dell’attività di controllo parlamentare³¹³.

In secondo luogo e più nello specifico per quanto concerne il tema affrontato in questo lavoro, sperare in un’azione più decisa degli organi costituzionali di controllo sul decreto di urgenza, che faccia leva su un’interpretazione “oggettiva” dei presupposti abilitanti. Ciò che si contesta, in altre parole, è l’affermazione, che sappiamo essere maggioritaria in dottrina e giurisprudenza, della “politicalità dei presupposti che reclama

³⁰⁸ Vedi F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, op. cit., pp. 1-5.

³⁰⁹ Come giustamente osservato in dottrina, infatti, “un secondo effetto la crisi del rappresentare lo ha specificamente sul controllo parlamentare. Sempre più in difficoltà nell’agganciarsi a una rappresentanza politica che è in crisi e che è in cerca di un nuovo assetto, il controllo perde su vari versanti vitalità. Le interrogazioni e le interpellanze sono numerosissime, ma non riescono a incidere, sono semplicemente manifesti di interesse per una certa vicenda o questione. Lo stesso dicasi per il *question time* o per le informative del Governo, anche perché il tempo dell’informazione nell’era digitale è quello dell’istante e informative o risposte che arrivano anche solo un giorno dopo non hanno grande interesse”. G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, op. cit., p. 5.

³¹⁰ A tal riguardo appare ad esempio ancora troppo poco incisivo il riferimento ai diritti delle minoranze presente nella proposta di riforma costituzionale discussa in Italia; riferimento che non era contenuto nel testo iniziale del disegno di legge, essendo stato inserito durante il dibattito in Commissione affari costituzionali grazie all’approvazione dell’emendamento 3.0.1001 dei relatori Finocchiaro e Calderoli, il quale si limita tuttavia a prevedere all’interno dell’articolo 64 della Costituzione che “il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle minoranze parlamentari”.

³¹¹ Secondo Michele Ainis, ad esempio, nella proposta di riforma costituzionale italiana “servono interventi per rafforzare la democrazia diretta: leggi popolari, referendum propositivo, quorum del referendum abrogativo, *recall*. Perché le nostre istituzioni non soffrono soltanto un deficit di efficienza, scontano anche un deficit di legittimazione. E c’è infine una lacuna sul piano delle garanzie, che vanno potenziate nel momento in cui si perde la garanzia del bicameralismo perfetto. Come? Estendendo l’accesso alla Corte costituzionale anche da parte delle minoranze parlamentari, se non dai cittadini singolarmente. E ampliando i poteri di controllo del presidente della Repubblica: per esempio consentendogli un secondo rinvio sulle leggi, superabile soltanto a maggioranza assoluta”. Cfr. M. AINIS, *La luce e l’ombra*, in *Confronticostituzionali.eu*, 14 aprile 2014, p. 5.

³¹² Vedi M. CAVINO, A. DI GIOVINE e. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010.

³¹³ Cfr. M. TUSHNET, *The United States Constitution and the Great Recession*, in X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, op. cit., p. 287 e s.

Osservatorio sulle fonti

la politicità della sede di controllo”³¹⁴: a nostro avviso, infatti, per quanto l’apprezzamento della clausola di straordinaria necessità e urgenza debba essere lasciato inizialmente a Esecutivo e Parlamento, essa deve essere allo stesso tempo giudicabile nella sua “piena giuridicità” da parte dei giudici costituzionali come avviene per le altre disposizioni previste nei due testi costituzionali.

Si auspica, di conseguenza, l’abbandono da parte della Corte costituzionale e del *Tribunal constitucional* di un atteggiamento fin troppo “reverente” e “auto-restrittivo” che, per non interferire con scelte di natura politica degli organi elettivi e con i delicati equilibri dei sistemi di governo maggioritari, rischia di non far loro assolvere appieno il fondamentale ed insostituibile ruolo assegnato dai testi costituzionali, ossia quello di garanti dell’equilibrio all’interno del sistema di produzione delle fonti e dei diritti e libertà dei cittadini.

Non sfugge certo a chi scrive la situazione di grave tensione cui sono soggetti in questo frangente gli organi di garanzia costituzionale, che rischiano chiaramente di vedersi “sovraesposti” da un punto di vista politico³¹⁵. Ciononostante, pensiamo sia questo il solo modo affinché la decretazione di urgenza possa tornare effettivamente nell’alveo costituzionale, sanando le conseguenze di un’“arbitrarietà” ormai non più tollerabile.

Si tratta di una pretesa forse ancora oggi “illusoria”³¹⁶, ma che diverrebbe più che “realistica” (o perfino “doverosa”) laddove venissero approvate quelle imprescindibili riforme costituzionali e regolamentari tese a “razionalizzare” i rapporti tra Governo e Parlamento.

³¹⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, op. cit., pp. 1162-1163.

³¹⁵ Si vedano, ad esempio, le considerazioni di parte della dottrina italiana rispetto alla sentenza n. 171/2007: A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d’urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007.

³¹⁶ Parte della dottrina, ad esempio italiana, considera infatti come una pretesa “illusoria” quella di spingere in un intervento più stringente della Corte costituzionale che riporti il decreto-legge entro gli schemi della effettiva eccezionalità. Vedi G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, op. cit., p. 72.

APPENDICE GRAFICA

Tabella n. 1 – Produzione normativa primaria in Italia tra Governo e Parlamento: Serie storica

	XIII Leg. (9.5.1996 – 29.5.2001)			XIV Leg. (30.5.2001 – 27.4.2006)			XV Leg. (28.4.2006 – 28.4.2008)			XVI Leg. (29.4.2008 – 14.3.2013)			XVII Leg. (15.3.2013 – oggi)		
	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile
Leggi	60,9%	906	14,9	57,6%	686	11,6	40,9%	112	4,7	52,9%	391	6,6	37,2%	42	3,2
Decreti-legge	13,7%	204	3,3	18,2%	216	3,7	17,5%	48	2	16%	118	2	31%	35	2,7
Decreti legislativi	25,4%	378	6,2	24,2%	288	4,9	41,6%	114	4,8	31,1%	230	3,9	31,8%	36	2,8
Totale	100%	1488	24,4	100%	1190	20,2	100%	274	11,5	100%	739	12,5	100%	113	8,7

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

I dati della XVII Legislatura sono aggiornati al 14.4.2014

Tabella n. 2 – Produzione normativa primaria in Italia tra Governo e Parlamento: Serie storica

	V Leg. (29.6.1993 – 26.3.1996)	VI Leg. (27.3.1996 – 4.4.2000)	VII Leg. (5.4.2000 – 1.4.2004)	VIII Leg. (2.4.2004 – 31.3.2008)	IX Leg. (1.4.2008 – 13.12.2011)	X Leg. (14.12.2011 – oggi)
--	--	--	--	--	---	--------------------------------------

Percentuale di leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate

	XIII Leg. (9.5.1996 – 29.5.2001)	XIV Leg. (30.5.2001 – 27.4.2006)	XV Leg. (28.4.2006 – 28.4.2008)	XVI Leg. (29.4.2008 – 14.3.2013)	XVII Leg. (15.3.2013 – oggi)
Leggi approvate in totale	906	686	112	391	42
Leggi di conversione di decreti-legge	174	200	32	106	24
%	19,2%	29,2%	28,6%	27,1%	57,1%

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

I dati della XVII Legislatura sono aggiornati al 14.4.2014

Osservatorio sulle fonti

	%	N.	Media mensile															
Leyes e Leyes Orgánicas	76,6%	147	4,5	71,6%	220	4,6	78%	192	4	74,2%	167	3,5	69,8%	141	3,2	56,2%	68	2,5
Reales Decretos - Leyes	20,8%	40	1,2	27,7%	85	1,8	17,1%	42	0,9	23,1%	52	1,1	27,7%	56	1,3	43%	52	1,9
Reales Decretos Legislativos	2,6%	5	0,2	0,7%	2	0,04	4,9%	12	0,3	2,7%	6	0,13	2,5%	5	0,11	0,8%	1	0,04
Totale	100%	192	5,9	100%	307	6,4	100%	246	5,2	100%	225	4,7	100%	202	4,6	100%	121	4,5

Tabella n. 3 – Produzione normativa primaria in Spagna tra *Gobierno* e *Cortes*: Serie storica

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del *Congreso de los Diputados*

I dati della X Legislatura sono aggiornati al 14.4.2014

Tabella n. 4 – Produzione normativa primaria in Spagna tra *Gobierno* e *Cortes*: Serie storica
Rapporto tra *Reales Decretos – Leyes* e *Tramitación como Proyecto de ley*

	V Leg. (29.6.1993 – 26.3.1996)	VI Leg. (27.3.1996 – 4.4.2000)	VII Leg. (5.4.2000 – 1.4.2004)	VIII Leg. (2.4.2004 – 31.3.2008)	IX Leg. (1.4.2008 – 13.12.2011)	X Leg. (14.12.2011 – oggi)
<i>Reales Decretos – Leyes</i>	40	85	42	52	56	52
<i>Tramitación como Proyecto de ley</i>	4	19	9	5	11	13
%	10%	22,4%	21,4%	9,6%	19,6%	25%

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del *Congreso de los Diputados*

I dati della X Legislatura sono aggiornati al 14.4.2014

	2010			2011			2012			2013			2014		
	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile	%	N.	Media mensile
Leggi	41,4%	72	6	45,8%	71	5,9	54,8%	102	8,5	51,1%	45	3,7	23,5%	12	3

Tabella n. 5 – Produzione normativa primaria in Italia tra Governo e Parlamento – Focus di approfondimento: gli anni della “crisi”

Osservatorio sulle fonti

Decreti-legge	10,9%	19	1,6	10,3%	16	1,3	17,2%	32	2,7	29,6%	26	2,2	19,6%	10	2,5
Decreti legislativi	47,7%	83	6,9	43,9%	68	5,7	28%	52	4,3	19,3%	17	1,5	56,9%	29	7,3
Totale	100%	174	14,5	100%	155	12,9	100%	186	15,5	100%	88	7,4	100%	51	12,8

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

I dati relativi al 2014 sono aggiornati al 14.4.2014

Tabella n. 6 – Produzione normativa primaria in Italia tra Governo e Parlamento – Focus di approfondimento: gli anni della “crisi”

Percentuale di leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate

	2010	2011	2012	2013	2014
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Osservatorio sulle fonti

Leggi approvate in totale	72	71	102	45	12
Leggi di conversione di decreti-legge	19	14	29	18	9
%	26,4%	19,7%	28,4%	40%	75%

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

I dati relativi al 2014 sono aggiornati al 14.4.2014

Tabella n. 7 – Produzione normativa primaria in Spagna tra *Gobierno* e *Cortes* – Focus di approfondimento: gli anni della “crisi”

Osservatorio sulle fonti

	2010			2011			2012			2013			2014		
	%	N.	Media mensile												
Leyes e Leyes Orgánicas	77,9%	53	4,4	68,5%	50	4,2	46,3%	25	2,1	66,7%	36	3	58,3%	7	1,75
Reales Decretos - Leyes	20,6%	14	1,2	27,4%	20	1,7	53,7%	29	2,4	31,5%	17	1,4	41,7%	5	1,25
Reales Decretos Legislativos	1,5%	1	0,1	4,1%	3	0,2	0%	0	0	1,8%	1	0,1	0%	0	0
Totale	100%	68	5,7	100%	73	6,1	100%	54	4,5	100%	54	4,5	100%	12	3

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del *Congreso de los Diputados*

I dati relativi al 2014 sono aggiornati al 14.4.2014

Tabella n. 8 – Produzione normativa primaria in Spagna tra *Gobierno* e *Cortes* – Focus di approfondimento: gli anni della “crisi”

Rapporto tra *Reales Decretos – Leyes* e *Tramitación como Proyecto de ley*

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Reales Decretos – Leyes</i>	14	20	29	17	5
<i>Tramitación como Proyecto de ley</i>	3	4	10	2	1
%	21,4%	20%	34,5%	11,8%	20%

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati e del *Congreso de los Diputados*

I dati relativi al 2014 sono aggiornati al 14.4.2014

Tabella n. 9 – Produzione normativa decentrata in Spagna: le *Comunidades Autónomas*

Osservatorio sulle fonti

Rapporto tra *Leyes autonómicas* e *Decretos-leyes autonómicos*: periodo 2007-2014

	2007			2008			2009			2010		
	L. a.	D.-l. a.	%	L. a.	D.-l. a.	%	L. a.	D.-l. a.	%	L. a.	D.-l. a.	%
Andalucía	24	0	0%	3	1	25%	5	3	37,5%	12	7	36,8%
Aragón	9	2	18,2%	11	1	8,3%	13	2	13,3%	12	1	7,7%
Islas Baleares	6	1	14,3%	9	1	10%	9	5	35,7%	16	1	5,9%
Castilla y León	10	0	0%	18	0	0%	11	0	0%	20	2	9,1%
Cataluña	18	1	5,3%	18	1	5,3%	26	1	3,7%	35	5	12,5%
Comunidad Valenciana	15	0	0%	17	1	5,6%	13	1	7,1%	18	4	18,2%
Extremadura	6	/	/	6	/	/	8	/	/	20	/	/
Comunidad Foral de Navarra	18	/	/	22	/	/	17	/	/	25	0	0%
Totale	106	4	3,6%	104	5	4,6%	102	12	10,5%	158	20	11,2%

	2011			2012			2013			2014		
	L. a.	D.-l. a.	%									

Osservatorio sulle fonti

Andalucía	18	3	14,3%	5	5	50%	7	10	58,8%	0	0	0%
Aragón	10	2	16,7%	10	3	23%	10	2	16,7%	2	1	33,3%
Islas Baleares	9	7	43,8%	16	12	42,9%	9	6	40%	2	0	0%
Castilla y León	6	1	14,3%	10	0	0%	12	0	0%	2	0	0%
Cataluña	11	4	26,7%	10	8	44,4%	1	6	85,7%	5	0	0%
Comunidad Valenciana	10	2	16,7%	11	7	38,9%	3	4	57,1%	1	0	0%
Extremadura	9	1	10%	4	3	42,9%	8	0	0%	2	0	0%
Comunidad Foral de Navarra	21	0	0%	29	2	6,5%	40	1	2,4%	7	0	0%
Totale	94	20	17,5%	95	40	29,6%	90	29	24,4%	21	1	4,6%

Elaborazione propria su dati e grafici della Camera dei deputati, del *Congreso de los Diputados* e delle Assemblee legislative delle varie *Comunidades Autónomas*

I dati relativi al 2014 sono aggiornati al 14.4.2014