

DAI PROVVEDIMENTI “COLLEGATI” AI PROVVEDIMENTI “PARALLELI” ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA: IL DECRETO-LEGGE “FISCALE”*

ANDREA CATANI**

Sommario

1. Premessa metodologica. – 2. La sessione di bilancio in sintesi. – 2.1. I provvedimenti collegati. – 3. Il c.d. decreto-legge “fiscale” nell’esperienza della XVIII legislatura. – 3.1. L’iter procedimentale. – 3.2. La giurisprudenza costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione. – 3.2.1. La sent. n. 247 del 2019 della Corte costituzionale: sulla definizione di “materia finanziaria”. – 4. Considerazioni conclusive: i profili problematici del decreto-legge fiscale.

Abstract

This paper analyses the phenomenon of the fiscal decree-law in the Italian legal system. After briefly illustrating the general structure of the national budget session, this study aims at deepening the main aspects related to the fiscal decree-law, which was adopted, from 2016 to 2019, in parallel with the annual budget law. In particular, the attention will focus, on the one hand, on the procedural iter followed by the Government and the Parliament and, on the other hand, on the homogeneity requirement of the decree-law and the conversion law. The objective of this analysis is to underline the institutional and constitutional problems which arise from the adoption of the fiscal decree-law.

Suggerimento di citazione

A. CATANI, *Dai provvedimenti “collegati” ai provvedimenti “paralleli” alla manovra di finanza pubblica: il decreto-legge “fiscale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 16 ottobre 2020.

** Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico – Diritto Urbanistico e dell’Ambiente presso l’Università degli Studi di Firenze.

Contatto: andrea.catani@unifi.it

1. Premessa metodologica

Dopo una breve ricostruzione del complesso quadro giuridico che disciplina la sessione di bilancio e l'eterogenea categoria dei c.d. provvedimenti collegati, il presente contributo intende analizzare il fenomeno del decreto-legge in materia fiscale, che dal 2016 al 2019 ha accompagnato l'adozione della legge di bilancio¹.

In via preliminare, si rende necessaria una premessa terminologica. La definizione del decreto-legge in materia fiscale come provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica non è sempre tecnicamente corretta per una serie di ragioni di carattere sistematico.

Innanzitutto, com'è noto, i c.d. provvedimenti collegati di sessione sono stati superati con la legge n. 208 del 1999 per essere affidati a fasi successive del lavoro parlamentare, «in quanto considerati fonte di un intreccio decisionale non gestibile in sessione, in modo limpido e ben scandito nei contenuti e negli effetti finanziari prevedibili e monitorabili»².

Una circostanza di ordine logico prima che giuridico, inoltre, induce a criticare la qualificazione del decreto-legge fiscale in termini di provvedimento collegato: ai sensi della disciplina in materia di bilancio e contabilità dello Stato (l. n. 196 del 2009), gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica – ciascuno dei quali concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici e all'attuazione del programma nazionale di riforma – sono indicati in allegato al DEF o alla Nota di aggiornamento dello stesso³. Evidentemente, i decreti-legge fiscali non vengono allegati al DEF o alla NADEF, né tantomeno sarebbe giuridicamente concepibile prevedere, con alcuni mesi di anticipo, l'adozione di un provvedimento che, per dettato costituzionale, deve possedere le caratteristiche imprescindibili della necessità e dell'urgenza, se non a rischio di dichiarare in anticipo la manifesta carenza dei requisiti di cui all'art. 77 Cost.

A ulteriore dimostrazione che la struttura e la disciplina della sessione di bilancio e dei provvedimenti collegati non è stata ideata per strumenti normativi quali i decreti-legge, si deve menzionare il c.d. potere di stralcio di cui godono i Presidenti dei due rami del Parlamento in merito all'esame dei provvedimenti collegati: il Presidente della Camera a cui viene assegnato il disegno di legge collegato in prima lettura, prima dell'assegnazione, accerta che esso non rechi disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito dalla legislazione

¹ Il 18 ottobre 2020, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e il bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 e un decreto-legge (d.l. 20 ottobre 2020, n.129) che introduce disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale (cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 67 in *governo.it*).

² P. DE IOANNA – C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 17.

³ Cfr., *infra*, §2.

vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato, nonché dalla risoluzione approvativa del documento programmatico. Nel caso in cui l'accertamento dia un esito negativo, il Presidente, sentito il parere della Commissione bilancio, comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee (art. 123-*bis*, comma 1, r.C. e art. 126-*bis*, comma 2-*bis*, r.S.)⁴. Tali disposizioni mal si conciliano con la disciplina del decreto-legge, per il quale è richiesta una omogeneità di contenuto dall'art. 15, comma 3, della l. n. 400/1988, che spesso funge da parametro per i pareri del Comitato per la legislazione della Camera.

Nonostante quanto appena esposto, non mancano occasioni nelle quali le Camere ricorrono ugualmente al trattamento di decreti-legge come provvedimenti collegati in senso stretto⁵. Dall'esame del dibattito parlamentare che ha accompagnato l'adozione dei decreti-legge fiscali dal 2016, invero, è emerso che il d.l. n. 193/2016 – soltanto nel corso della prima lettura alla Camera⁶ – è stato espressamente e tecnicamente considerato collegato alla manovra di finanza, con tutte le conseguenze che ne derivano dal punto di vista procedurale.

In ultima analisi, dunque, si tratta di provvedimenti collegati in senso ampio o, più precisamente, di provvedimenti “paralleli” alla manovra economica, in quanto l'esame parlamentare del disegno di legge di conversione dei decreti fiscali segue un *iter* parallelo – e sovente alternato – rispetto alla discussione del disegno di legge di bilancio⁷.

L'obiettivo dell'analisi è quello di mettere in evidenza i più rilevanti profili critici – di carattere sia procedurale che costituzionale – emersi nella prassi dei decreti-legge fiscali degli ultimi anni.

Data la natura estremamente variegata dei provvedimenti fiscali in oggetto, non si procederà ad analizzare nel dettaglio le disposizioni ivi incluse, ma verranno presi in considerazione gli aspetti strutturali di carattere generale.

In primo luogo, si tenterà di ricostruire le tappe principali sia del procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge fiscali sia dell'*iter* parlamentare dei rispettivi disegni di legge di conversione, al fine di sottolinearne anomalie e peculiarità. Si è riscontrato, ad esempio, un dato comune molto

⁴ Cfr., *infra*, §2.1.

⁵ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'iter del decreto-legge in materia fiscale*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, Sez. *Cronache*, 02/12/2005, in cui l'Autore rileva come il ddl di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005, recante “Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”, «sia stato oggetto di un iter e di un regime sostanziale differente e, se si vuole, contraddittorio, nei due rami del Parlamento, essendo stato considerato solo alla Camera (ma non al Senato) un collegato alla Finanziaria. Per la verità la situazione descritta non è priva di precedenti, poiché già nel corso dell'esame della legge finanziaria per il 2004 si era verificato un caso analogo, con la presentazione del decreto-legge n. 269 del 2003, qualificato come normale provvedimento d'urgenza al Senato e come “collegato” alla Camera».

⁶ Cfr. la seduta del 3 novembre 2016 della VI Commissione in sede referente presso la Camera dei deputati.

⁷ Cfr., *infra*, §3.1.

interessante – e non privo di significativi risvolti giuridici – con riferimento al lasso di tempo intercorso tra la deliberazione in Consiglio dei Ministri dei decreti-legge fiscali e la successiva pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

In secondo luogo, si passerà brevemente in rassegna la più rilevante giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità di contenuto del decreto-legge e della legge di conversione, fino ad arrivare all’analisi della recente sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2019, con cui i giudici costituzionali hanno tentato di definire, seppur in negativo, l’ambito materiale dei provvedimenti di natura finanziaria, ponendo così un primo limite alla tendenza di inserire, in sede di conversione, norme intruse rispetto al contenuto originario del decreto-legge fiscale. La dicitura con cui vengono di regola presentati i d.l. fiscali in oggetto (“disposizioni urgenti *in materia fiscale e finanziaria*”), invero, se non correttamente delimitata o quantomeno arginata, si presta a tratteggiare dei confini *ratione materiae* eccessivamente fluidi e ambigui, con il rischio di rendere tali provvedimenti dei contenitori *omnibus*, all’interno dei quali far confluire qualsiasi misura presenti, anche solo in senso lato o in via indiretta, natura economica e ricadute di carattere finanziario.

Nei paragrafi che seguono prenderemo prevalentemente in esame i due decreti-legge fiscali – con i rispettivi disegni di legge di conversione – adottati nel corso dell’attuale legislatura (d.l. n. 119 del 2018 e d.l. n. 124 del 2019, rispettivamente convertiti in l. n. 136 del 2018 e l. n. 157 del 2019), in quanto essi, da un lato, presentano caratteristiche e problematiche analoghe e, dall’altro, costituiscono due modelli paradigmatici del *genus* oggetto di studio. Le osservazioni che si tenteranno di tratteggiare al termine della disamina si riferiranno, salvo alcuni riferimenti precipuamente attinenti alle peculiarità dei provvedimenti della XVIII legislatura e delle relative sessioni di bilancio, al fenomeno del decreto-legge fiscale in generale.

2. La sessione di bilancio in sintesi

La sessione di bilancio è stata definita, in qualche misura, «una costruzione artificiale»⁸, molto articolata e in aggiramento dell’originario art. 81, terzo comma, Cost.⁹. Istituita e disciplinata sul finire degli anni ’70 ad opera della legge n. 468 del 1978¹⁰, è stata più volte modificata nel corso degli anni¹¹.

⁸ N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 4/2020, p. 1.

⁹ Cfr. *ivi*, p. 2.

¹⁰ Cfr., per un approfondimento sulla l. n. 468/1978, A. TRAMONTANA (a cura di), *La riforma del bilancio dello Stato: esperienze e prospettive*, Maggioli, Rimini, 1982.

¹¹ Cfr., per un *excursus* sui molteplici interventi normativi che hanno interessato la sessione di bilancio, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 288 ss.;

L'intento originario era quello di individuare uno strumento normativo da approvare annualmente insieme con la legge di bilancio e deputato a fare ciò che alla legge di bilancio, qualificata in termini di legge meramente formale, si riteneva fosse impedito da una disposizione di rango costituzionale (art. 81, comma 3, Cost.)¹²: stabilire nuovi tributi e nuove spese; a tale fine veniva, pertanto, ideata la legge finanziaria, distinta dalla legge di bilancio, «ma comunque di “accompagnamento” alla stessa»¹³.

Sulla scorta di questa significativa innovazione legislativa, i regolamenti di Camera e Senato – con le modifiche approvate, rispettivamente, nel 1983 e nel 1985 – decisero di riservare un lasso di tempo certo e tendenzialmente esclusivo all'esame congiunto del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria; di qui l'uso della locuzione sessione di bilancio.

Un momento di importanza fondamentale in materia è certamente segnato dalla crisi economico-finanziaria globale innescata a partire dal 2007, a seguito della quale l'Unione europea e gli Stati membri hanno dato vita a una significativa riorganizzazione degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche nazionali, nonché delle regole fiscali e delle procedure di bilancio¹⁴.

Un altro passaggio rilevante è costituito dalla legge costituzionale n.1 del 2012, che – in attuazione del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), formalmente esterno alla cornice giuridica dell'Ue – ha riscritto integralmente l'art. 81 Cost, attraverso l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Carta costituzionale¹⁵, modificando altresì gli artt. 97, 117 e 119 Cost.

¹² Cfr. P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti “collegati”. Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1995*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 18, in cui l'Autore sostiene come la legge finanziaria «costituisse *ab initio* il mezzo attraverso il quale aggirare “in buona fede” e senza alcun effetto negativo diretto proprio quel carattere “formale” della LB imposta dalla [...] disciplina costituzionale».

¹³ G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2019, p. 7.

¹⁴ Cfr., per un'analisi approfondita delle misure europee e nazionali di risposta alla crisi, R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla Costituzione economica in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 1/2020, pp. 119 ss. L'Autore, p. 120, precisa che «la riforma della *governance* economica costituisce peraltro soltanto uno dei segmenti della risposta europea alla crisi, quest'ultima caratterizzata da un andamento di tipo circolare».

¹⁵ Cfr. *ivi*, pp. 138-139, in cui l'Autore sottolinea «la sfasatura fra la rubrica della legge cost. n. 1 del 2012 – la quale utilizza il concetto di “pareggio di bilancio” – e la formulazione dell'art. 81, c. 1 Cost., il quale fa invece ricorso alla nozione di “equilibrio di bilancio”. Tale ambiguità lessicale è derivata senza dubbio dalla difficoltà di tradurre in italiano il termine inglese utilizzato dal *Fiscal Compact* (“*balanced budget rule*”). E tuttavia non possono sussistere seri dubbi circa la configurazione del principio in termini di “equilibrio”. Come visto, l'art. 3 FC richiede infatti non il pareggio del saldo nominale bensì un avvicinamento del saldo strutturale (che è già un saldo corretto per il ciclo al netto di misure una *iantum* e temporanee) all'obiettivo di medio termine».

A seguito della revisione costituzionale del 2012, il “gioco a intarsio” tra le fonti, segnatamente tra legge e regolamenti parlamentari, si è fatto ancora più articolato¹⁶. Nella versione vigente, il sesto comma dell’art. 81 Cost. prevede espressamente l’adozione, a maggioranza assoluta da parte dei componenti di ciascuna Camera, di una legge rinforzata – anche definita “organica” o “quadro” – volta a disciplinare, tra le altre materie specificamente indicate, il contenuto della legge di bilancio.

Nello stesso anno, il Parlamento ha dato attuazione alla menzionata disposizione costituzionale, approvando, con la maggioranza prescritta, la legge n. 243 del 2012, la quale è sovraordinata alla legge ordinaria e può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell’art. 81, sesto comma, Cost. (art. 1, comma secondo, l. n. 243/2012); la legge in esame è stata successivamente modificata e integrata dalla legge n. 164 del 2016.

La l. n. 243/2012 ha a sua volta demandato al legislatore ordinario la definizione della disciplina di dettaglio relativa alla nuova legge di bilancio: ciò ha condotto non alla sostituzione, ma alla modifica della legge di contabilità n. 196 del 2009 per mezzo della legge n. 163 del 2016.

Dalla riforma costituzionale del 2012, la disciplina del bilancio pubblico italiano ha subito numerosi e incisivi interventi normativi che si sono stratificati nel corso del tempo

Alle novità che hanno interessato il dettato costituzionale, invero, ha fatto seguito un’importante riforma del bilancio, in virtù della quale la manovra di finanza pubblica ruota oggi intorno ad un unico perno legislativo – la legge di bilancio – diviso in due sezioni: la prima sezione (c.d. normativa) – che di fatto mutua i contenuti e gli obiettivi della “fu” legge finanziaria (dal 2009 ridenominata legge di stabilità e dal 2016 confluita appunto all’interno della legge di bilancio) – contiene, per il triennio di riferimento, le disposizioni in materia di entrata e di spesa funzionali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica; la seconda sezione (c.d. contabile), che sostanzialmente corrisponde alla legge di bilancio nella sua versione originaria (legge di bilancio in senso stretto), reca le previsioni di entrata e di spesa, espresse sia in termini di cassa che di competenza e basate sulla legislazione vigente come riformulata dalla prima sezione.

All’interno della legge di bilancio, inoltre, non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale e organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale (art. 15, comma secondo, l. n. 243/2012).

La principale novità della nuova disciplina di bilancio consiste, dunque, «nell’unificazione della previgente legge di stabilità e della legge di bilancio in

¹⁶ Cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., pp. 3 ss.

un unico documento, che ora risulta articolato in due sezioni ed è riferito ad un periodo triennale»¹⁷.

Come ha recentemente affermato la Corte costituzionale, l'attuazione della legge costituzionale n. 1/2012 e, più specificamente, del novellato art. 81 Cost. attraverso la c.d. "legge organica" n. 243/2012 ha conferito alla legge di bilancio e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica «una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali»¹⁸.

Tempi e strumenti della decisione di bilancio sono fortemente influenzati dalle regole di *governance* economica stabilite dall'Unione Europea, in quanto la sessione di bilancio si inserisce all'interno del calendario comune di bilancio o "semestre europeo"¹⁹. Si configura, pertanto, un articolato procedimento euro-nazionale, in quanto sono presenti due caratteristiche²⁰: la disciplina è dettata da fonti sia interne che europee; sono coinvolte, al contempo, istituzioni nazionali ed europee.

L'introduzione, nel 2010-2011, della procedura del c.d. semestre europeo è tesa a favorire un più intenso coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri dell'UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macroeconomico. L'obiettivo del semestre è sostanzialmente quello di sottoporre alla valutazione delle istituzioni europee – *in primis* la Commissione europea – i documenti programmatici di finanza pubblica, prima che essi siano resi definitivi a livello nazionale²¹. Gli Stati membri, di conseguenza, nella seconda metà dell'anno – c.d. semestre nazionale – saranno chiamati ad approvare i propri bilanci in ossequio alle raccomandazioni formulate in sede europea nel corso dei primi sei mesi.

In sintesi, le politiche di bilancio nazionali sono fortemente condizionate dagli indirizzi europei e sono vincolate alla razionalizzazione dei conti pubblici.

È importante percorrere, seppur schematicamente, le tappe fondamentali in cui si articola il ciclo di bilancio nazionale, tenendo a mente che la manovra

¹⁷ F. LUCIANÒ, *La legge di bilancio in Parlamento tra nuove regole e vecchie abitudini*, in *forumcostituzionale.it*, 4/2019, p. 3.

¹⁸ Corte cost., sent. 23 gennaio 2018, n. 61.

¹⁹ Cfr., sul semestre europeo, D.A. CAPUANO – E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 227 ss.

²⁰ Cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., pp. 6 ss.

²¹ Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 290: «La logica di fondo è quella di un ciclo di bilancio nel quale si svolge un serrato e continuo dialogo tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, diretto a far sì che l'indirizzo politico-finanziario di ciascuno Stato membro si muova non solo in piena coerenza con i vincoli del patto di stabilità e crescita, ma anche secondo linee non incoerenti con le previsioni macroeconomiche e con le opzioni di fondo compiute in seno all'Unione Europea».

economica, per evitare il c.d. esercizio provvisorio, deve essere approvata entro la fine dell’anno.

Entro il 10 aprile il Ministro dell’economia presenta alle Camere il Documento di economia e finanza (DEF), che viene inoltre inviato, entro il termine sopra indicato, per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; il DEF contiene lo schema del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma (PNR), i quali devono essere presentati al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile; in allegato al DEF sono indicati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Entro il 27 settembre, il Governo presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), che contiene, *inter alia*, l’eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica per l’anno in corso e per il restante periodo di riferimento, l’eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, nonché le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR.

Entro il 15 ottobre, il governo deve presentare alla Commissione e all’Eurogruppo un Progetto di documento programmatico di bilancio (DPB) per l’anno successivo; tale documento, che nel medesimo termine del 15 ottobre va anche trasmesso alle Camere, deve essere coerente con le raccomandazioni delle istituzioni europee formulate nel contesto del Patto di stabilità e crescita e con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura sugli squilibri macroeconomici.

Entro il 20 ottobre il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di bilancio, che costituisce ora l’unico provvedimento che reca la manovra triennale di finanza pubblica.

Entro il 30 novembre, la Commissione europea adotta un parere sul documento programmatico di bilancio; gli Stati membri sono invitati a tener conto di tale parere della Commissione.

Infine, il bilancio dello Stato deve essere adottato e definito ogni anno entro il 31 dicembre insieme ai principali parametri di bilancio aggiornati degli altri sottosettori delle amministrazioni pubbliche; entro gennaio – ma trattasi di un termine ritenuto di natura ordinatoria – il Governo deve presentare gli eventuali disegni di legge collegati.

In conclusione, come ha recentemente affermato la Corte costituzionale, nella legge di bilancio annuale (e, quindi, nei relativi lavori parlamentari di esame e discussione) «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e [...] si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e

dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»²².

2.1 I provvedimenti collegati

La categoria dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, categoria «tutt'altro che unitaria ed omogenea»²³, è stata introdotta dalla legge n. 362 del 1988, che ha riformato in più punti la disciplina in materia di bilancio e di contabilità dello Stato (l. n. 468 del 1978)²⁴. L'intento era quello di abbandonare il «modello della legge finanziaria c.d. *omnibus*, unico provvedimento autorizzato, in sessione di bilancio, a modificare la legislazione sostanziale di spesa e di entrata e che aveva finito per caricare su di sé un numero assai elevato di interventi microsettoriali e disomogenei»²⁵, in favore di una «legge finanziaria “snella” o “asciutta”»²⁶.

I disegni di legge collegati alla manovra economico-finanziaria sono formalmente estranei alla procedura di approvazione della legge di bilancio, anche se strumentali alla realizzazione concreta della manovra stessa²⁷.

Ai sensi dell'art. 10, comma 6, l. n. 196/2009, ciascun provvedimento collegato reca disposizioni omogenee per materia, tenendo conto delle competenze delle amministrazioni e concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici; i regolamenti parlamentari determinano le procedure e i termini per l'esame dei disegni di legge collegati, configurando una disciplina dello *status* procedimentale degli stessi sotto diversi aspetti.

I regolamenti di Camera e Senato dispongono – seppur con terminologie parzialmente diverse – che i provvedimenti collegati, indicati nel documento di economia e finanza come approvato dalla risoluzione parlamentare, devono essere presentati al Parlamento entro il termine stabilito dalla legge (art. 123-*bis*, comma 1, r.C. e art. 126-*bis*, comma 1, r.S.). Il rinvio mobile alla legge di contabilità e finanza, attuato dalle disposizioni citate, si inserisce nel fenomeno

²² Cfr. Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17.

²³ N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 71.

²⁴ Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 294-295.

²⁵ N. LUPO, *L'uso della delega legislativa*, cit., p. 72. Cfr. P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti “collegati”*, cit., p. 22, in cui l'Autore afferma che la legge finanziaria, nell'esperienza precedente, «aveva mostrato profondi limiti di funzionalità per l'eccessiva dilatazione di un contenuto *omnibus* che ne aveva snaturato il carattere di strumento di manovra annuale, auspicabilmente agile e flessibile».

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 269 ss.

normativo che la dottrina ha descritto con la nota metafora dell'intarsio tra legge e regolamenti parlamentari²⁸.

Il Presidente della Camera a cui viene assegnato il disegno di legge collegato in prima lettura, prima dell'assegnazione, accerta che esso non rechi disposizioni estranee al suo oggetto, così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato, nonché dalla risoluzione approvativa del documento programmatico. Nel caso in cui l'accertamento dia un esito negativo, il Presidente, sentito il parere della Commissione bilancio, comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee (art. 123-*bis*, comma 1, r.C. e art. 126-*bis*, comma 2-*bis*, r.S.).

È previsto, inoltre, un regime peculiare di presentazione e ammissibilità degli emendamenti, in virtù del quale essi devono essere previamente presentati in Commissione e dichiarati inammissibili qualora concernano materie estranee al loro oggetto o risultino privi di copertura finanziaria (art. 123-*bis*, comma 3-*bis*, r.C. e art. 126-*bis*, comma 2-*ter*, r.S.). È bene precisare che l'obbligo di compensatività delle proposte emendative incide in maniera rilevante sulla possibilità di modificare il testo del provvedimento da parte del Parlamento, in quanto ammette esclusivamente emendamenti a saldo invariato.

Sotto il profilo temporale, entrambi i regolamenti, seppur con modalità e formulazioni diverse, prevedono l'applicabilità dello strumento del contingentamento dei tempi di discussione (obbligatoriamente al Senato²⁹, su richiesta governativa alla Camera³⁰) e consentono la trattazione dei disegni di legge collegati nel corso della sessione di bilancio: il regolamento del Senato in via generale (art. 126-*bis*, comma 2); il regolamento della Camera previa deliberazione della Conferenza dei capigruppo (art. 123-*bis*, comma 4).

Il contenuto dei disegni di legge collegati, infine, non viene predeterminato una volta per tutte dalle disposizioni legislative e dai regolamenti parlamentari, ma deve essere ricavato, per ciascuna manovra, dal documento di programmazione economico-finanziaria e dalle rispettive risoluzioni parlamentari.

Nella prassi, si sono affermate diverse tipologie di provvedimenti collegati³¹. A partire dalla XIV legislatura ha preso avvio «la tendenza ad anticipare o comunque a impiegare il decreto-legge in materia di bilancio usando soprattutto la questione di fiducia come arma per immobilizzare le procedure

²⁸ L'espressione è di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 29 ss.

²⁹ Art. 126-*bis*, comma 1, r.S. il quale rimanda all'art. 55, comma 5, r.S.

³⁰ Art. 123-*bis*, comma 2, r.C.

³¹ Cfr., per una panoramica sulla categoria dei provvedimenti collegati, N. LUPO, *L'uso della delega legislativa*, cit., pp. 84 ss.; L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 295.

parlamentari»³². Merita di essere segnalato, in particolare, il d.l. n. 112 del 2008³³ (la c.d. manovra d'estate, che ha pressoché anticipato interamente la manovra finanziaria per il 2009)³⁴, il quale ha aperto la stagione della gestione d'urgenza della politica economica³⁵, anche dettata dalla necessità di arginare gli effetti nefasti indotti dalla crisi economica³⁶: si è assistito a un “progressivo travaso” delle disposizioni dalla legge finanziaria al decreto-legge³⁷, fino ad arrivare al 2011, in cui la manovra finanziaria è stata preceduta e affiancata da una pluralità di provvedimenti d'urgenza particolarmente corposi³⁸.

3. Il c.d. decreto-legge “fiscale” nell'esperienza della XVIII legislatura

³² E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 209-210. L'Autore prosegue affermando che tale «prassi si accentua moltissimo durante l'ultimo decennio in concomitanza con la crisi economica».

³³ L'allora Presidente della Repubblica Napolitano, all'atto dell'emanazione del decreto, ha diffuso una lettera inviata ai Presidenti di Assemblea e al Presidente del Consiglio, in cui nell'osservare che il ricorso al decreto-legge comporta una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l'esame degli strumenti ordinari e che si è inoltre in presenza di un elevato numero di decreti-legge da convertire nello stesso breve periodo di tempo nonché di importanti disegni di legge di cui è stata annunciata l'esigenza di una tempestiva calendarizzazione, evidenziava il rischio di un serio ingorgo nell'attività del Parlamento e sottolineava la necessità di conciliare al meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento. Il testo della lettera è consultabile in [quirinale.it/Archivio comunicati e note](http://quirinale.it/Archivio/comunicati_e_note).

³⁴ L'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 112/2008 – norma peraltro inserita in sede di conversione – dispone: «In via sperimentale, la legge finanziaria per l'anno 2009 contiene esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico».

³⁵ Cfr., per un'analisi dettagliata delle origini e del contenuto del d.l. n. 112/2008, C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. Cost.*, 3/2013, pp. 557 ss.; R. PERNA, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. parl.*, 4/2008, pp. 897 ss.; N. LUPO, *Le sessioni di bilancio, ieri e oggi*, in G.G. CARBONI (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 37 ss.

³⁶ Cfr. B. CIMINO – S. MORETTINI – G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 54, in cui gli Autori sostengono come «l'evoluzione della crisi economica sviluppatasi dal 2008 in poi abbia visto nel decreto-legge lo strumento principale di “reazione”». Gli Autori, p. 55, ricordano altresì che «finanche la Presidenza della Repubblica ha fatto richiamo alla decretazione d'urgenza quale strumento di governo della crisi economica, in particolare all'interno del comunicato del 9 novembre 2011, diramato al fine di rassicurare i partner europei e gli investitori finanziari nel momento di incertezza determinato dall'annuncio delle successive dimissioni del Governo in carica».

³⁷ Cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012, p. 244, in cui l'Autore sostiene che il d.l. n. 112/2008 abbia costituito un importante punto di “svolta” nel progressivo e consistente processo di svuotamento della legge finanziaria e degli altri provvedimenti in cui si articola il ciclo di bilancio, limitando, di fronte alla crisi, «ogni possibile intervento del Parlamento sul lato della crescita».

³⁸ Cfr. *Dati e tendenze della legislazione statale. Rapporto 2012 sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla legislazione, in camera.it, pp. 387 ss.

In tutte le sessioni di bilancio intercorse tra il 2016 e il 2019, alla legge di bilancio – nella nuova veste disegnata dalla riforma costituzionale del 2012 – si è affiancato un decreto-legge in materia fiscale, anch'esso necessario per conseguire gli obiettivi indicati in sede programmatica³⁹.

La Corte costituzionale, al fine di dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri sorto a seguito dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio per il 2020 promosso da diversi parlamentari, è arrivata a definire il decreto-legge fiscale «parte sostanziale della manovra finanziaria»⁴⁰. Il ragionamento dei giudici costituzionali, tuttavia, non è da condividere laddove giustifica la compressione dei tempi di discussione alla Camera del disegno di legge di bilancio con la circostanza che la stessa Camera aveva discusso, emendato e approvato il disegno di legge di conversione del decreto fiscale. Tale orientamento, seppur contenuto in una ordinanza di inammissibilità, è da ritenersi un passo falso della Corte, poiché tende a legittimare la prassi degenerativa del c.d. monocameralismo di fatto⁴¹ all'interno del nostro ordinamento.

Come ha sottolineato la dottrina, non si tratta più di vere e proprie “manovre anti-crisi” adottate con decreto-legge⁴²: il d.l. fiscale è un provvedimento chiave collegato – in senso atecnico – alla legge di bilancio e costituisce, di regola, il primo provvedimento di attuazione della NADEF.

Secondo la linea politica del Governo, l'urgenza di intervenire in materia fiscale ed economica fa sì che le disposizioni contenute nel testo normativo in esame non possano essere inserite nell'ordinario disegno di legge di bilancio e seguire il relativo *iter* parlamentare.

Come avremo modo di vedere, tale decreto, secondo la prassi finora seguita, viene adottato in ottobre e poi convertito in legge, con sostanziali modifiche e innovazioni, poco prima dell'approvazione definitiva del disegno di legge di bilancio, tanto da risultarne un vero e proprio passaggio preliminare. Il fine è evidente: le misure contenute nel d.l. fiscale svolgono la funzione principale di finanziare la legge di bilancio, ossia di garantire copertura finanziaria per l'imminente manovra economica⁴³.

³⁹ Cfr. E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 210, nota n. 152, in cui l'Autore, riferendosi espressamente al decreto-legge fiscale del 2016 (d.l. n. 193/2016), ritiene che tale decreto ripristini, sul piano ordinamentale, «il modello decisionale del d.l. n. 112/2008 che scorporava dalle leggi di stabilità e di bilancio una parte della manovra finanziaria attraverso un atto di natura decisamente disomogenea».

⁴⁰ Cfr. Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60.

⁴¹ Cfr., *infra*, §3.1.

⁴² Cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., p. 14, in cui l'Autore afferma che uno degli obiettivi realizzati dall'adozione del decreto-legge in materia fiscale è quello «di far entrare immediatamente in vigore misure che, ove soltanto preannunciate, avrebbero ovviamente incoraggiato, nelle more della loro approvazione, comportamenti elusivi nei soggetti interessati».

⁴³ Il Senatore Perosino, nella seduta n. 63 del 27 novembre 2018, ha metaforicamente definito il decreto-legge fiscale come “l'aperitivo” della legge di bilancio.

Sembra più corretto parlare, dunque, di provvedimenti “paralleli” e funzionali alla legge di bilancio.

3.1 L'iter procedimentale

Innanzitutto, merita di essere segnalata una caratteristica comune a entrambi i decreti-legge in oggetto, riguardante l'ingente lasso di tempo intercorso tra la deliberazione in sede di Consiglio dei Ministri e la successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale: il d.l. fiscale del 2018 è stato deliberato il 15 ottobre per essere poi pubblicato il 23 ottobre, a 8 giorni di distanza; nel caso del d.l. fiscale del 2019, deliberato ancora una volta il 15 ottobre, i giorni di intervallo sono stati addirittura 11⁴⁴.

È bene precisare che il rilievo critico appena esposto non attiene esclusivamente ai decreti-legge fiscali, ma si inserisce all'interno di una problematica generale già riscontrata nelle more del procedimento di adozione dei decreti-legge e in continuo incremento nel corso delle ultime legislature⁴⁵. La dottrina di commento a tale fenomeno degenerativo ha riconosciuto come lo iato temporale tra la deliberazione e la pubblicazione dei provvedimenti d'urgenza abbia di fatto dequutato l'immediata presentazione alle Camere dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge a «una previsione costituzionale interpretata in modo eufemisticamente generoso nella prassi»⁴⁶.

Come sottolineato più volte dal Comitato per la legislazione istituito presso la Camera dei deputati⁴⁷, una siffatta consuetudine, oltre a porsi in contrasto con la natura urgente dello strumento normativo, non è priva di preoccupanti conseguenze in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito

⁴⁴ Il decreto-legge fiscale del 2017 (d.l. n. 148 del 2017) è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale 3 giorni dopo la deliberazione in Consiglio dei Ministri; il decreto-legge fiscale del 2016 (d.l. n. 193 del 2016) è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale 7 giorni dopo la deliberazione in Consiglio dei Ministri.

⁴⁵ A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2016, pp. 23-24: «Analizzando i decreti-legge emanati a partire dal Governo Prodi II (17 maggio 2006) fino a luglio 2015, durante l'attuale legislatura, raggruppati per i giorni di intervallo tra la deliberazione del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale emerge che la percentuale di decreti-legge pubblicati oltre 4 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri è cresciuta nel tempo, passando dal 36,2% del Governo Prodi II, al 60% del Governo Berlusconi IV, al 53,7% del Governo Monti, al 64% del Governo Letta, fino al 79,2% del Governo Renzi».

⁴⁶ G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, venticinque anni dopo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2018, p. 15. Secondo l'Autore, p. 16, «Una prassi del genere non solo solleva dubbi di costituzionalità alla stregua del rispetto dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge ma evidenzia spesso anche un difetto di progettazione nel decreto».

⁴⁷ Cfr., sul ruolo del Comitato per la legislazione, P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, 3/2017; L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 186 ss.

dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988⁴⁸.

Pur non essendo affermato esplicitamente nei comunicati stampa del Governo, tale circostanza denota come in entrambi i casi si sia trattato di provvedimenti adottati, in Consiglio dei Ministri, con la formula “salvo intese”⁴⁹, con la quale si fa riferimento alle ipotesi in cui è stata raggiunta un'intesa politica di principio sullo schema di un provvedimento, senza però essersi contestualmente provveduto alla traduzione della stessa in disposizioni normative, compito che, seppur nel pieno rispetto dell'obiettivo politico individuato dal Governo, spetta successivamente al Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio⁵⁰. Con riferimento specifico al decreto fiscale del 2018⁵¹, l'approvazione “salvo intese” del provvedimento è ulteriormente testimoniata dal fatto che il 20 ottobre è stato riconvocato il Consiglio dei Ministri per risolvere le questioni interpretative sorte all'esito della prima deliberazione e concernenti la formulazione dell'art 9 del decreto-legge dedicato alle “Disposizioni in materia di dichiarazione integrativa speciale”⁵².

L'approvazione “salvo intese”, spesso frutto di una carente istruttoria governativa causata dall'elusione dell'esame collegiale del provvedimento in

⁴⁸ Cfr. Comitato per la legislazione, seduta del 6 novembre 2019 e del 9 ottobre 2018.

⁴⁹ Cfr. R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del Governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quad. cost.*, 6/2018, pp. 16 ss.; L. BARTOLUCCI – A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2019; P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in *Astrid Rassegna*, 98/2009; A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2019.

⁵⁰ Cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari – Quaderno n. 14, Giappichelli, Torino, 2004, p. 209, secondo cui con l'espressione “approvazione salvo intese” si intende che «su quel problema tecnico/politico il Consiglio dei Ministri ha raggiunto un'intesa di massima, che deve essere però poi realizzata nero su bianco attraverso una norma, cioè attraverso uno strumento tecnico che sostanzialmente sia lo specchio fedele della decisione politica che è stata assunta»; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge*, cit., p. 26: «l'approvazione del testo “salvo intese” non si limita dunque alla successiva mera redazione formale di un testo finale da correggere sulla base delle indicazioni fornite dal Consiglio, consistendo, piuttosto, nella necessità di provvedere, dopo la riunione del Consiglio dei Ministri, ad ulteriori interventi per definire il contenuto del provvedimento attraverso riunioni di coordinamento promosse dal DAGL: tale attività può consistere nell'apportare modifiche o integrazioni su aspetti puntuali emersi durante la discussione collegiale così come nel completamento di intere parti di testo sulle quali comunque il consiglio abbia raggiunto almeno una posizione condivisa sull'indirizzo politico da perseguire».

⁵¹ Cfr., sulle dinamiche legate alla travagliata deliberazione del d.l. n. 119/2018, G. LAURI – M. MALVICINI, *Sulla via del Quirinale. I processi endo-governativi di trasmissione di decreti-legge alla Presidenza della Repubblica nella recentissima esperienza italiana*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2018.

⁵² Cfr., sull'approvazione salvo intese del d.l. n. 124/2019, *Ok del Cdm a Dl fisco e Legge bilancio*, Ansa, 16 ottobre 2019, in *ansa.it*.

Preconsiglio⁵³, risulta ancora più problematica nel caso oggetto di studio, in quanto la procrastinazione della presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge fiscale al Parlamento comporta una ulteriore riduzione dei tempi di discussione del disegno di legge di bilancio.

Per quanto riguarda l'*iter* prettamente parlamentare, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge fiscali seguono l'ordinaria procedura prevista dai regolamenti parlamentari in materia di procedimenti di conversione, con le relative differenze di disciplina tra Camera e Senato.

Una rilevante difformità è riscontrabile in materia di margini di emendabilità della legge di conversione: secondo il regolamento della Camera (art. 96-*bis*, comma 7) vanno dichiarati inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge; il regolamento Senato estende anche ai disegni di legge di conversione la disciplina prevista per gli ordinari progetti di legge, i cui emendamenti sono da escludere solo se estranei all'oggetto della discussione (art. 97, comma 1)⁵⁴.

È bene ricordare, inoltre, che per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, alla Camera, non si applica l'istituto del contingentamento dei tempi⁵⁵ (art. 154, comma 1, r.C.).

La legge di conversione, come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, è una legge funzionalizzata e specializzata, che «segue un *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, emanato

⁵³ Cfr. A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge*, cit., p. 16: «durante il Governo Monti, su un numero complessivo di 41 decreti legge, solo 8 (pari al 19,5%) risultano con certezza essere stati oggetto di esame durante la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e dunque correttamente inseriti all'ordine del giorno; nel corso dell'esecutivo Letta sono stati licenziati 25 decreti legge, di questi solo 4 (pari al 16%) risultano sicuramente essere stati esaminati durante la riunione del Preconsiglio; durante il Governo Renzi (fino al maggio 2016 compreso), infine, sono 11 i decreti legge, su un numero complessivo di 48 (pari al 22,9%), di cui abbiamo contezza circa l'effettivo rispetto dell'*iter* previsto nel regolamento interno del Consiglio dei Ministri». L'Autore mette altresì in luce il mancato rispetto del termine di due giorni tra la riunione del Preconsiglio e quella del Consiglio dei Ministri e la costante violazione dell'obbligo di preventiva diramazione dei testi almeno cinque giorni prima della riunione del Consiglio dei Ministri.

⁵⁴ Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 279 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, pp. 195 ss.; G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017, p. 66, nota n. 40: «Nella prassi tale divergenza ha dato luogo alla tendenza dei governi, specie nei casi in cui si riteneva la necessità di aggiungere ulteriori contenuti al decreto-legge, a scegliere, anche in base a tale criterio, la Camera presso la quale presentare il provvedimento».

⁵⁵ Cfr. *ivi*, pp. 210-211; F. CASTALDI, *Norme ed usi in materia di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 4/2005, pp. 934 ss.

provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto»⁵⁶. Conseguenza della sua connotazione di legge a competenza tipica è la previsione di limiti alla emendabilità del decreto-legge, in quanto la legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore.

Il 23 ottobre, il disegno di legge di conversione del d.l. n. 119/2018 è stato presentato al Senato (A.S. n. 886, annunciato nella seduta n. 50) e successivamente assegnato alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) in sede referente.

Come è stato rilevato dal Comitato per la legislazione⁵⁷, il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risultava corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'art. 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017⁵⁸.

La trattazione in Commissione è perdurata fino al 26 novembre, mentre l'esame in Assemblea si è concluso, in soli due giorni, il 28 novembre.

All'esito della prima lettura parlamentare, il decreto-legge, originariamente composto da 27 articoli e 126 commi, è stato notevolmente incrementato a 64 articoli e 229 commi complessivi.

Il testo emendato e approvato dal Senato è stato poi trasmesso per la seconda lettura alla Camera il 30 novembre (A.C. n. 1408, annunciato nella seduta n. 94 del 5 dicembre), per essere assegnato alla 6^a Commissione permanente (Finanze) in sede referente. In 8 giorni (5 giorni per la trattazione in Commissione e 3 giorni per la discussione in Assemblea) il disegno di legge di conversione è stato approvato in via definitiva dalla Camera, conformemente alla versione licenziata dal Senato e previa apposizione della questione di fiducia: il d.l. fiscale è stato così convertito nella l. n. 136 del 2018.

Il disegno di legge di conversione del d.l. n. 124/2019 è stato presentato in prima lettura alla Camera (A.C. n. 2220) il 26 ottobre ed è stato assegnato 6^a Commissione permanente (Finanze) in sede referente.

Il testo è stato approvato con emendamenti e contestualmente trasmesso per la seconda lettura al Senato il 6 dicembre (A.S. n. 1638). Il disegno di legge ha concluso il proprio *iter* assembleare il 17 dicembre con l'approvazione definitiva da parte del secondo ramo del Parlamento, sempre a seguito

⁵⁶ Corte cost., sent. 12 febbraio 2014, n. 32. La Corte prosegue affermando 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*».

⁵⁷ Cfr. Comitato per la legislazione, seduta del 6 dicembre 2018. Il Comitato ha osservato altresì che la relazione illustrativa del provvedimento in esame non dava conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'art. 7 del reg. n. 169/2017.

⁵⁸ Anche il d.l. n. 193/2016 e il d.l. n. 148/2017 non risultano corredati né della relazione ATN né dalla relazione AIR.

dell'assegnazione alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) in sede referente: il d.l. fiscale è stato così convertito nella l. n. 157 del 2019.

A differenza del caso dell'anno precedente, la legge di conversione del decreto fiscale del 2019 è stata approvata, sia alla Camera che al Senato, previa apposizione della questione di fiducia⁵⁹.

A seguito della procedura parlamentare, il testo del decreto-legge, originariamente composto da 60 articoli, è stato ampliato fino a contenere 92 articoli⁶⁰.

Anche per il d.l. n. 124/2019, inoltre, il Comitato per la legislazione ha criticamente osservato come il provvedimento fosse sprovvisto dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi d'impatto della regolamentazione, anche nella forma semplificata ammessa dal regolamento AIR, senza peraltro dare conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione⁶¹.

Benché approvati in contesti politici molto differenti, l'esame dei disegni di legge di conversione dei d.l. fiscali della legislatura in corso presenta, pur nella differente articolazione delle rispettive modalità di svolgimento, caratteristiche comuni⁶².

In primo luogo, come si evince dall'*excursus* parlamentare appena tratteggiato, le modifiche al testo del decreto-legge sono state apportate esclusivamente dall'Assemblea alla quale è stata demandata la prima lettura del provvedimento; la seconda Camera si è, invece, limitata semplicemente ad approvare il disegno di legge di conversione nella versione che le è stata trasmessa. Tale tendenza è stata sottolineata anche dal Rapporto sulla legislazione del 2020⁶³ e viene descritta in termini di "monocameralismo alternato" (anche detto "di

⁵⁹ Anche il d.l. n. 193/2016 e d.l. n. 148/2017 sono stati approvati in entrambe le Camere previa apposizione della questione di fiducia.

⁶⁰ Nel corso della prima lettura in Senato del disegno di legge di conversione del d.l. n. 148/2017, agli originari 21 articoli ne sono stati aggiunti altri 46, determinando una notevole dilatazione del perimetro del provvedimento.

⁶¹ Cfr. Comitato per la legislazione, seduta del 6 novembre 2019.

⁶² Cfr., per un'analisi generale delle sessioni di bilancio della XVIII legislatura, L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l'Unione europea*, in *Astrid Rassegna*, 2/2020.

⁶³ Cfr. *La legislazione tra Stato, Regioni, Unione europea. Rapporto 2019-2020*, Osservatorio sulla legislazione, in *camera.it*.

fatto”, “rafforzato”⁶⁴ o “bicameralismo alternato”⁶⁵), in cui il secondo ramo è chiamato, in tempi generalmente ristretti, a una sorta di “ratifica” del testo deliberato in prima lettura⁶⁶.

In secondo luogo, la prassi secondo la quale è soltanto una Camera ad approfondire ed esaurire l’esame di un provvedimento, ha consentito la trattazione contestuale di testi complessi da parte delle due Camere. In entrambi i casi presi in oggetto, invero, l’*iter* del disegno di legge di bilancio si è intrecciato con quello del d.l. fiscale⁶⁷: mentre la Camera presso la quale era stato presentato il disegno di legge di conversione del decreto fiscale era impegnata nell’esaminare tale testo, l’altro ramo del Parlamento esaminava in prima lettura il disegno di legge di bilancio⁶⁸.

Un siffatto *modus operandi* ha permesso all’apparato tecnico-politico di ogni Assemblea di concentrarsi sulle disposizioni – dalle rilevanti implicazioni economico-finanziarie – del disegno di legge sottoposto al suo esame⁶⁹,

⁶⁴ Cfr. Corte cost., ord. 18 dicembre 2019, n. 275, occasionata dal conflitto di attribuzione sollevato da tre deputati nei confronti della Camera dei deputati, nonché nei confronti del Senato e del Governo. I ricorrenti lamentavano l’abuso del procedimento legislativo di conversione conseguente all’apposizione della questione di fiducia sul provvedimento approvato dal Senato. Secondo i ricorrenti, la fiducia avrebbe precluso in radice ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei componenti della Camera dei deputati e avrebbe sostanzialmente fatto venir meno il bicameralismo paritario come tratto procedurale tipico della funzione legislativa; da tale prassi sarebbe derivato «un caso gravissimo di monocameralismo rafforzato, in cui solo il ramo del Parlamento che per primo esamina il decreto-legge potrebbe emendarne il testo, mentre i parlamentari dell’altro ramo sarebbero «costretti al silenzio»».

⁶⁵ Cfr. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori*, cit., p. 73. L’Autore, pp. 73-74, sottolinea come uno degli effetti di tale fenomeno sia stata «la concentrazione della fase emendativa in commissione, con l’assunzione, da parte di questa, di un ruolo sostanzialmente redigente, in vista della questione di fiducia».

⁶⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, 3/2019, p. 59, secondo cui tale prassi «ha conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti sia tra i due rami del Parlamento (poiché la Camera che esamina il testo per seconda è di fatto privata di un’adeguata capacità di analisi e di discussione del testo), sia tra il Parlamento e il Governo, essendo quest’ultimo, nell’attuale stagione della “perenne urgenza”, ad atteggiarsi non solo come *dominus* della potestà emendativa ma anche come protagonista di quella prassi discutibile, criticata ma non ancora censurata dalla Corte costituzionale (sent. 32/2014; ord. 17/2019), della presentazione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti»; E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 201: «Alla Camera che si esprime in seconda battuta (la c.d. “camera ratificante”) vengono riservati tempi incompatibili con la necessità di una disamina compiuta e approfondita dei relativi testi. Sebbene vi sia la partecipazione formale di tutti e due i rami del Parlamento, nei fatti si verifica una elusione della regola del bicameralismo paritario e delle regole costituzionali che esigono il diritto di entrambe le Camere di conoscere, esaminare e votare il medesimo testo senza eccezioni».

⁶⁷ Cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019*, cit., pp. 4 ss.

⁶⁸ Così non è stato, invece, per i decreti-legge fiscali precedenti: il disegno di legge di conversione del d.l. fiscale e il disegno di legge di bilancio sono stati presentati in prima lettura alla Camera nel 2016 e in prima lettura al Senato nel 2017.

⁶⁹ Cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., p. 13, il quale mette in luce, con riferimento alla sessione di bilancio del 2019, il fatto che «le presidenze di talune commissioni permanenti –

sovraccaricando però il lavoro delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze, chiamate a predisporre gli emendamenti governativi e a elaborare i pareri sull'insieme delle proposte emendative per entrambi i provvedimenti.

D.l. fiscale	Data e Camera di presentazione	Appr. in 1 ^a lettura	Appr. definitiva	Apposizione questione di fiducia in 1 ^a lettura	Apposizione questione di fiducia in 2 ^a lettura	Legge di conversione
D.l. n. 193/2016	24/10 – CdD	16/11	24/11	Sì	Sì	L. n. 225/2016
D.l. n. 148/2017	16/10 – SdR	16/11	30/11	Sì	Sì	L. n. 172/2017
D.l. n. 119/2018	23/10 – SdR	28/11	13/12	No	Sì	L. n. 136/2018
D. l. n. 124/2019	26/10 – CdD	6/12	17/12	Sì	Sì	L. n. 157/2019

3.2 La giurisprudenza costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione

I decreti-legge fiscali in esame, avendo ad oggetto un complesso e variegato insieme di disposizioni, sono riconducibili alla categoria dei provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, annoverati dalla Consulta tra gli «atti che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità»⁷⁰: tali provvedimenti, sempre a giudizio della Corte costituzionale, sono da ritenere rispondenti al requisito della omogeneità quando «le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo»⁷¹.

Nel caso del decreto-legge fiscale si deve ricercare una omogeneità teleologica, al fine di dimostrare se le disposizioni del provvedimento, pur intervenendo su molteplici aspetti, condividano o meno la medesima finalità.

È evidente come una siffatta valutazione richieda un attento e approfondito esame, da parte della Corte costituzionale, del contenuto dei provvedimenti normativi – decreto-legge e relativa legge di conversione – alla luce delle

probabilmente non a caso, quelle che non hanno avuto margini per modificare i testi dei disegni di legge in questione, ossia la V Commissione bilancio della Camera e la 6^a Commissione finanze del Senato – erano attribuite in questa fase a parlamentari leghisti ora collocati all'opposizione, e nettamente contrari rispetto alle linee di politica economica perseguite dal governo Conte 2».

⁷⁰ Corte cost., sent. 12 febbraio 2014, n. 32.

⁷¹ Corte cost., sent. 22 novembre 2016, n. 244.

modifiche intercorse a seguito della procedura parlamentare. Tale delicato compito assume un grado di difficoltà ancora maggiore nel caso di provvedimenti a contenuto plurimo, dei quali i decreti-legge fiscali rappresentano un fulgido esempio⁷².

A tal fine, la Corte ha ritenuto di avvalersi anche degli atti che documentano l'iter parlamentare e, segnatamente, dei pareri del Comitato per la legislazione della Camera, che a sua volta, in occasione dei decreti sottoposti alla Camera per la conversione in legge, ha ripetutamente invocato il rispetto della giurisprudenza costituzionale.

È necessario, in via preliminare, ripercorrere brevemente la giurisprudenza costituzionale sul principio di omogeneità del decreto-legge e delle norme contenute nella rispettiva legge di conversione⁷³.

La Corte costituzionale ha da tempo collegato il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. (“casi straordinari di necessità e di urgenza”), a una 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. I giudici costituzionali hanno specificato che «la urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che

⁷² Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato altresì richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del d.l. n. 4 del 2002 ed è stato ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge. Il 23 febbraio 2012 il Presidente della Repubblica ha altresì inviato un'ulteriore lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in cui ha sottolineato «la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge, a criteri di stretta attinenza, al fine di non esporre disposizioni a rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali». Da ultimo, in una missiva del 27 dicembre 2013, inviata sempre ai Presidenti delle Camere, il Presidente della Repubblica ha riproposto la necessità di verificare con il massimo rigore l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione.

⁷³ Cfr., per un approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale in materia, F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 1/2014; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, in *federalismi.it*, 1/2014; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *federalismi.it*, 1/2014; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in *giurcost.org*; R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, 1/2012, pp. 283 ss.; 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*; 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 *giurcost.org*.

richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare»⁷⁴.

La coerente e condivisibile conclusione a cui giungono i giudici costituzionali è quella secondo la quale «la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità»⁷⁵. Ai sensi dell'art. 77, comma secondo, del dettato costituzionale, invero, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il provvedimento normativo nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1998 – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” – pur non avendo prettamente rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità nel giudizio costituzionale, «costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento»⁷⁶.

La necessaria omogeneità del decreto-legge – la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza – deve essere osservata dalla legge di conversione.

Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, in forza del quale il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

Anzi, l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponde soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., «che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»⁷⁷.

⁷⁴ Corte cost., sent. 13 febbraio 2012, n. 22.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

Anche l'eventuale introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega, dunque, deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza⁷⁸.

Come già ricordato, la legge di conversione – per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, comma 2 Cost.) – è una fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione semplificato rispetto a quello ordinario, in quanto deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo⁷⁹.

La legge di conversione, dunque, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore: le disposizioni introdotte in sede di conversione devono essere collegate al contenuto già disciplinato dal decreto-legge o, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, «alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso»⁸⁰.

La Consulta ha voluto precisare che «la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.»⁸¹.

L'intento principale è quello di evitare che l'*iter* semplificato previsto per la legge di conversione possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza, a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare⁸².

La Corte, in una pronuncia estremamente importante proprio in materia di d.l. fiscali⁸³, ha anche precisato che «la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui “Solo la palese estraneità delle norme impugnate

⁷⁸ Cfr. Corte cost., sent. 24 luglio 2013, n. 237.

⁷⁹ Cfr. Corte cost., sent. 4 dicembre 2019, n. 247.

⁸⁰ Corte cost., sent. 12 febbraio 2014, n. 32. Cfr. Corte cost., ord. 6 marzo 2013, n. 34.

⁸¹ Corte cost., sent. 12 febbraio 2014, n. 32.

⁸² Cfr. Corte cost., ord. 18 dicembre 2019, n. 274.

⁸³ Cfr., *infra*, § 3.2.1.

rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge" (sentenza n. 22 del 2012) o la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge" (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019)»⁸⁴.

L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina un vizio procedurale delle stesse, in violazione dell'art. 77 Cost.: le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione e dovranno essere espunte anche se adottate all'esito di un confronto politico per gli altri aspetti corretto, mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge⁸⁵.

La questione delle norme intruse nei decreti-legge può rilevare sia come vizio di legittimità della legge di conversione sia come causa di conflitto individuale di attribuzione⁸⁶. Come osservato in dottrina, tuttavia, «pare possibile ritenere che il sindacato di norme intruse introdotte in decreti-legge nel corso della relativa conversione per effetto dell'approvazione di emendamenti, possa scaturire da conflitti sollevati da singoli parlamentari *solo in via eccezionale e residuale*, quale rimedio necessario a sanare direttamente ed immediatamente una violazione manifesta ed oggettiva di specifiche attribuzioni ad essi conferite *direttamente* dalla Costituzione *uti singuli*, non anche di mere prerogative loro attribuite dai regolamenti parlamentari quali componenti delle assemblee, nella specie quali partecipanti alle varie fasi del procedimento legislativo presso la Camera di appartenenza»⁸⁷.

⁸⁴ Corte cost., sent. 4 dicembre 2019, n. 247.

⁸⁵ Cfr. Corte cost., sent. 12 febbraio 2014, n. 32. Cfr. anche Corte cost., sent. 15 luglio 2015, n. 154, in cui si esclude che l'eterogeneità dell'emendamento aggiunto in sede di conversione possa essere superata facendo ricorso a una sorta di omogeneità "transitiva" o "sopravvenuta".

⁸⁶ Cfr. Corte cost., ordd. 18 dicembre 2019, nn. 274 e 275, in cui la Corte ha affermato che «la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari». In entrambi i casi, tuttavia, la Corte, pur riconoscendo in astratto l'ambito di un possibile conflitto, ha dichiarato inammissibile il ricorso. Cfr., per un commento delle ordinanze richiamate, F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *osservatorioaic.it*, 2/2020.

⁸⁷ R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, in *federalismi.it*, 2/2020, pp. 158-159.

3.2.1 La sent. n. 247/2019 della Corte costituzionale: sulla definizione di “materia finanziaria”

La Corte, in una recente sentenza avente ad oggetto il decreto-legge fiscale del 2018, è intervenuta proprio sul profilo della interrelazione fra le disposizioni aggiunte in sede di conversione e quelle originarie contenute nel decreto-legge, fornendo indicazioni estremamente importanti per la materia in esame.

La Regione Molise aveva sollevato questione di legittimità costituzionale con riferimento all’art. 25 *septies* del d.l. fiscale del 2018, convertito con modificazioni nella l. n. 136/2018, lamentando, tra gli altri parametri di costituzionalità, la violazione dell’art. 77 Cost. – con ridondanza sulle attribuzioni regionali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica – a causa della evidente estraneità della norma impugnata, inserita in sede di conversione, rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge.

La norma censurata disponeva l’incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell’incarico di commissario *ad acta* per l’attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni con l’espletamento di incarichi istituzionali presso l’Ente soggetto a commissariamento, stabilendo al contempo i requisiti professionali di cui doveva godere la persona da nominare in veste di commissario; lo stesso articolo censurato sanciva, inoltre, che tale incompatibilità dovesse applicarsi anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, con la conseguente decadenza dall’incarico commissariale dei Presidenti di Regione a far data dalla nomina dei nuovi commissari *ad acta*.

Secondo la ricorrente, sarebbe irrilevante l’obiezione sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato volta a sottolineare il fatto che la materia dei commissariamenti sia stata disciplinata in precedenti leggi finanziarie e attenga al coordinamento della finanza pubblica. Qualora infatti il rilievo fosse corretto, il decreto fiscale potrebbe legittimamente ospitare norme concernenti tutte le questioni e le materie possibili e immaginabili, purché abbiano un qualche collegamento con la finanza pubblica (istruzione, giustizia, previdenza, difesa, etc.).

La Corte, attribuendo rilievo pregiudiziale alla questione relativa alla prospettata violazione dell’art. 77 Cost., ritiene evidente che «tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell’oggetto della disciplina o della *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l’aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie “occupate” dall’atto di decretazione».

A sostegno della eccentricità della norma censurata rispetto alla materia del decreto, i giudici costituzionali richiamano il rilievo che, in sede di conversione, il legislatore ha avvertito l'esigenza di modificare, *in parte qua*, la rubrica del titolo II, attraverso l'introduzione della locuzione "e disposizioni in materia sanitaria".

Da parte sua, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la disposizione impugnata, intervenendo su norme contenute in due leggi finanziarie, rientrerebbe *ipso facto* nella "materia finanziaria", che costituisce in parte l'oggetto dell'originario decreto. In aggiunta, la difesa dello Stato rileva altresì che la disciplina dei piani di rientro afferisce pacificamente alla materia della finanza pubblica e, in particolare, alle politiche di bilancio: l'andamento economico della sanità regionale, invero, costituisce una componente essenziale del quadro macroeconomico nazionale, specie con riferimento al caso dei commissariamenti, i quali presuppongono uno squilibrio di gravità tale da imporre interventi immediati sul piano del contenimento della spesa pubblica, a salvaguardia della unità economica nazionale e dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di salute.

È in risposta a tale rilievo che la Corte sancisce un principio estremamente rilevante: «il concetto di "materia finanziaria" si riempie dei contenuti definitivi più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita», con la conseguenza che non è «certo la *sedes* in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di *ratio* che la difesa della resistente pretenderebbe desumere».

I giudici costituzionali proseguono: «È proprio perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina" – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" – che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privat[e] di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale».

A differenza di una pronuncia non di molto antecedente e sempre in tema di supposta violazione dell'art. 77 Cost. – in cui la Consulta aveva ritenuto che il comune riferimento alla "materia tributaria" rappresentasse un elemento sufficiente di correlazione tra la disciplina introdotta dalla legge di conversione e quella dell'originario decreto⁸⁸ – la Corte ha tentato di delimitare, seppur in negativo, gli sfuggevoli confini della locuzione "materia finanziaria",

⁸⁸ Cfr. Corte cost., sent. 9 luglio 2015, n. 145.

affermando come non sia sufficiente, al fine di ritenere integrato il requisito della omogeneità rispetto al contenuto del provvedimento convertito, che la norma inserita in sede di conversione presenti indirettamente dei risvolti economici.

Risulta, invero, difficilmente immaginabile una disposizione che, anche solo in via mediata, non abbia un impatto sul quadro macroeconomico del bilancio statale, con la – non improbabile – conseguenza che l’ambito definitorio, già particolarmente vasto, della materia finanziaria possa essere esteso *ad libitum* dal legislatore.

I giudici costituzionali, dimostrandosi ben consapevoli delle peculiarità e della “posta in gioco” sottesa al caso sottoposto al suo scrutinio, hanno voluto strenuamente scongiurare il rischio di esautorare del tutto il profilo della omogeneità dal giudizio costituzionale volto a vigilare sulla eventuale violazione del nesso di interrelazione che deve necessariamente astringere il provvedimento d’urgenza e la legge di conversione.

A conclusione del – condivisibile – ragionamento, la sent. n. 247/2019 dichiara la disposizione impugnata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 77 Cost.

Del resto, già il Comitato per la legislazione della Camera nel suo parere sul d.l. n. 119/2018⁸⁹, aveva sottolineato che fosse meritevole di approfondimento il profilo circa la riconducibilità al perimetro del provvedimento di diversi articoli, tra cui anche il 25 *septies*, oggetto specifico della sentenza appena esaminata. Il Comitato, in conclusione, aveva espressamente raccomandato al legislatore di aver cura di attenersi «alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d’urgenza, evitando “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei”».

Le statuizioni di principio fornite dalla sentenza esaminata rappresentano certamente un’importante indicazione di carattere vincolante, in grado di orientare correttamente l’azione dei decisori politici – Governo e Parlamento – nel corso delle future sessioni di bilancio.

4. Considerazioni conclusive: i profili problematici del decreto-legge fiscale

Nel provare a trarre delle considerazioni conclusive, non si può non condividere preliminarmente il rilievo critico di carattere formale sollevato da parte della dottrina, secondo la quale «chiunque si trovi a scorrere, anche sommariamente, una qualsiasi legge finanziaria o un provvedimento “collegato” alla

⁸⁹ Cfr. Comitato per la legislazione, seduta del 6 dicembre 2018.

legge di bilancio manifesterà – con ogni probabilità – un senso di profondo stupore e forse, talora, di smarrimento»⁹⁰.

Ad avviso di altri autori, «la stesura finale dei provvedimenti “collegati” è tale da far dubitare che la pubblicazione degli atti normativi possa avere una qualche funzione di notizia o comunicazione per i cittadini visto che un esperto di diritto ha bisogno di più di qualche giorno per comprendere la reale portata di tali leggi»⁹¹.

Con riferimento all’oggetto in esame, il testo normativo dei decreti-legge fiscali – con le rispettive leggi di conversione – conferma le perplessità appena esposte, essendo, per utilizzare una litote, di non agevole lettura e comprensione.

Per quanto riguarda un profilo di carattere prettamente contenutistico, si deve osservare come il decreto-legge fiscale si sia caratterizzato, nella sua pur breve esperienza, alla stregua di un provvedimento *omnibus*, all’interno del quale far confluire una molteplicità di disposizioni di natura finanziaria e fiscale⁹².

Fondamentale, in merito, è stata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 247/2019, che ha verosimilmente posto un argine alla tendenza del legislatore di inserire, in sede di conversione del provvedimento d’urgenza, disposizioni estranee all’oggetto principale del decreto fiscale, sulla base di una asserita identità di *ratio* ricavata da meri effetti indiretti di natura finanziaria prodotti dalle norme aggiunte a seguito dell’esame parlamentare.

La materia finanziaria, ad avviso dei giudici costituzionali, risulta concettualmente anodina, trattandosi potenzialmente di un *genus* all’interno del quale possono trovare la propria collocazione una variegata gamma di *species*. Per questa ragione, dunque, non è sufficiente dimostrare che la disposizione aggiunta dalla legge di conversione sia in grado di generare profili che interagiscono con aspetti di natura finanziaria per sostenere la coerenza della stessa rispetto al contenuto e alla *ratio* complessiva del decreto-legge.

Una corretta applicazione concreta di tale pronuncia potrà certamente contribuire a mitigare la natura *omnibus* del decreto fiscale, a garanzia dell’omogeneità di scopo richiesta dalla Corte costituzionale⁹³.

Per quanto riguarda il decreto fiscale del 2019, il Comitato per la legislazione⁹⁴ ha sollevato dei rilievi critici sulla coerenza di alcune disposizioni contenute nell’originario decreto-legge con l’impianto complessivo del

⁹⁰ P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti “collegati”*, cit., p. 13.

⁹¹ G. VERDE, *L’interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 73.

⁹² A mero titolo esemplificativo, alcune delle disposizioni del d.l. n. 124/2019 riguardano le seguenti materie: RC auto familiare; bonus Tari; aumento della tassa di soggiorno; inasprimento delle sanzioni penali per i grandi evasori; rimodulazione del calendario fiscale; proroga della lotteria degli scontrini; limiti all’uso del contante etc.

⁹³ Cfr., *supra*, §3.2.

⁹⁴ Cfr. Comitato per la legislazione, seduta del 6 novembre 2019.

provvedimento, benché quest’ultimo sia stato riconosciuto afferente alla categoria dei provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo. Tale raccomandazione del Comitato, tuttavia, non ha avuto seguito nella procedura parlamentare di conversione e le disposizioni ritenute in disomogeneità di scopo con il decreto-legge non sono state espunte dal testo.

In merito al procedimento parlamentare, le – pur non irrilevanti – modifiche intercorse in sede di conversione non sembrano, a una prima lettura, aver introdotto disposizioni eccentriche rispetto all’impianto contenutistico del provvedimento d’urgenza.

Non si può sottacere, inoltre, che lo strumento del decreto-legge, permettendo di intervenire con maggiore celerità, consente di far fronte ai ritardi con cui sovente si arriva a dare forma e contenuto al disegno di legge di bilancio, da approvare entro il termine del 31 dicembre per evitare l’esercizio provvisorio⁹⁵.

Tali lungaggini possono derivare, di regola, da due ordini di motivazioni, alternativi o cumulativi tra loro a seconda delle circostanze del caso concreto: il primo, di carattere fisiologico, attiene all’interlocuzione-trattativa, spesso pervicace, con le istituzioni europee (è il caso, soprattutto, della legge di bilancio del 2018), all’interno del complesso procedimento euro-nazionale brevemente illustrato in precedenza⁹⁶; il secondo – più strettamente legato a negligenze di tipo politico o alla fluidità delle maggioranze parlamentari e, pertanto, sintomo di una patologia istituzionale – è dato dalla scarsa programmazione della manovra finanziaria durante tutto l’arco della sessione di bilancio. Si consideri che, nel corso della XVIII legislatura, il primo atto sostanziale dei due Governi che si sono rapidamente succeduti (Conte I e Conte II, sostenuti da mutate compagini politiche), sia stato la NADEF: nel 2018 a causa del ritardo impiegato, a seguito delle elezioni del 4 marzo, nel trovare – o meglio, assemblare – una forza di governo che potesse ottenere la fiducia da parte del Parlamento, tanto che un DEF tendenziale è stato presentato dal Governo Gentiloni, espressione di una maggioranza uscita sconfitta alle elezioni di poco precedenti; nel 2019 poiché un partito della formazione governativa che aveva contribuito alla redazione del DEF ha deciso di revocare il proprio sostegno al Governo Conte nel mese di agosto, ritrovandosi a settembre all’opposizione

⁹⁵ Cfr. A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 280, il quale, nel riconoscere la natura eccezionale del ricorso all’esercizio provvisorio, sostiene che a seguito dell’istituzione della sessione di bilancio, «che ha stabilito tempi certi per l’approvazione delle leggi connesse alla manovra di finanza pubblica, il ricorso all’esercizio provvisorio sembra ormai possibile soltanto nel caso in cui nello stesso periodo si apra una crisi di governo».

⁹⁶ Cfr., *supra*, §2.

del successivo Esecutivo (Conte II), il quale ha operato in chiara discontinuità politica⁹⁷, soprattutto in materia di politica economica⁹⁸.

Il contenuto della legge di bilancio di fine anno dovrebbe costituire l'esito di una attenta e ragionata definizione della strategia finanziaria di medio-lungo periodo e tradurre in legge le scelte allocative e gli orientamenti frutto del continuo dialogo tra Parlamento, Governo e Unione europea⁹⁹.

Meritevoli di attenzioni, inoltre, appaiono le critiche, manifestate nel corso del dibattito parlamentare¹⁰⁰, in merito al fatto che parte delle disposizioni del decreto fiscale avrebbero dovuto essere oggetto di autonomi disegni di legge o rientrare *tout court* nella legge di bilancio, in modo da riassegnare al Parlamento il ruolo di attore principale nell'esercizio della funzione legislativa.

La necessità di ricorrere allo strumento normativo *ex art. 77 Cost.*, tuttavia, si collega direttamente all'intento principale perseguito dal decreto-legge fiscale, ossia quello di trovare una copertura a una parte consistente della successiva legge di bilancio.

Come è stato criticamente osservato in dottrina, si sta inesorabilmente affermando un nuovo modello di Parlamento «che deve lavorare in tempo, che deve saper decidere *just in time* senza inutili discussioni, il che spesso significa saper approvare rapidamente le proposte ad esso sottoposte dal Governo»¹⁰¹. Del resto, il ruolo dell'Esecutivo nelle dinamiche della manovra annuale di bilancio si è ulteriormente rafforzato – a discapito del Parlamento – attraverso la prassi, più volte biasimata dalla dottrina¹⁰² e dalla giurisprudenza

⁹⁷ Cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019*, cit., pp. 8 ss.

⁹⁸ Cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio*, cit., p. 12: «Non può stupire, perciò, che in entrambi i casi abbia acquistato particolare rilievo, contenendo i “veri” indirizzi che sono stati alla base delle ultime due sessioni di bilancio, quello che dovrebbe essere un mero documento (eventuale) di aggiornamento: la NADEF».

⁹⁹ Cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018 e del 2019*, cit., p. 2: «Una parte significativa dei contenuti volti a dare veste giuridica alle scelte macro contenute nel documento programmatico di bilancio, è stata precisata in uno spazio temporale che dovrebbe essere invece solo dedicato a definire (ed esporre nella Sezione II) gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative contenute nella Sezione I». Secondo l'Autore questo fatto «è sintomo di una insufficiente preparazione delle scelte».

¹⁰⁰ Cfr. Camera dei deputati, seduta n. 252 del 5 novembre 2019.

¹⁰¹ G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio AIC*, 2014, p. 5.

¹⁰² Cfr., *ex multis*, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 279; V. DI PORTO, *La “problematica” prassi dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, cit., pp. 103 ss.; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *osservatoriosullefonti.it*; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo - Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010, pp. 13 ss.

costituzionale¹⁰³, della presentazione di singoli maxiemendamenti, che trasformano in un unico articolo il complesso delle disposizioni contenute nella legge di bilancio, con conseguente apposizione della questione di fiducia.

Fondato appare altresì il rilievo secondo cui alcune disposizioni dei provvedimenti fiscali d’urgenza presentano – prendendo in prestito la figura retorica spesso utilizzata dal Comitato per la legislazione – un uso non appropriato delle diverse fonti normative, a causa, ad esempio, della tendenza di prevedere atti atipici o decreti di natura non regolamentare¹⁰⁴, provvedimenti che la Consulta ha qualificato criticamente in termini di atti statali «dalla indefinibile natura giuridica»¹⁰⁵ e che sembrano essere riconducibili al fenomeno della c.d. fuga dal regolamento¹⁰⁶.

Contrariamente alle raccomandazioni formulate sul punto dal Comitato per la legislazione, il Parlamento non ha modificato tali disposizioni, dimostrando una scarsa attenzione al tema delle fonti del diritto.

Nel corso dell’esame parlamentare di conversione, segnatamente in sede di presentazione delle questioni pregiudiziali, è stata sollevata la critica con riferimento al mancato rispetto del requisito dell’immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge fiscali¹⁰⁷.

¹⁰³ Cfr., da ultimo, Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17: «Questa Corte ha già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014). Tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità. [...]. Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco».

¹⁰⁴ Cfr. art. 18, comma 2-ter, d.l. n. 119/2018 e art. 6, comma 1, lett. c), d.l. n. 124/2019.

¹⁰⁵ Corte cost., sent. 17 marzo 2006, n. 116.

¹⁰⁶ Cfr., sul fenomeno degenerativo degli atti di natura non regolamentare, G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari e atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 241 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 489 ss.; V. DI PORTO, *Del “ripristino” delle leggi e di altri atti del Governo, più o meno delegificati*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2011.

¹⁰⁷ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, all’art. 18 del d.l. n. 124/2019, che modifica il regime di utilizzo del contante a decorrere dal 1° luglio 2020 e all’art. 46 del medesimo d.l., che rinvia di un anno, dal 2020 al 2021, l’entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali,

L'applicazione differita delle norme sarebbe sintomo del difetto del requisito, costituzionalmente imposto, dell'urgenza di provvedere mediante lo strumento normativo del decreto-legge, con la conseguenza di rendere il provvedimento contrario al dettato costituzionale. Tali disposizioni, inoltre, sarebbero in contrasto con il requisito previsto dall'art. 15, comma 3, della l. n. 400/1988, in forza del quale si può ricorrere a questo tipo di strumento normativo soltanto per disposizioni di immediata applicabilità¹⁰⁸.

Ad avviso della Corte costituzionale, la necessità di dettare con urgenza una disciplina, però, può derivare da un gran numero di situazioni – eventi naturali, comportamenti umani, atti e provvedimenti di pubblici poteri – in relazione alle quali sono configurabili rigidi parametri valevoli per ogni ipotesi¹⁰⁹.

La straordinaria necessità ed urgenza, inoltre, non postula necessariamente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche nel caso in cui il risultato sia, per qualche aspetto, differito¹¹⁰: la Corte – anche laddove ha ricordato che l'art. 15, comma 3, della l. n. 400/1988, nel prescrivere che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. – ha, tuttavia, precisato che la necessità di provvedere con urgenza «non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge»¹¹¹.

Sempre secondo i giudici costituzionali, dalla uniformità teleologica che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge «non si può inferire [...] un generale corollario per cui queste dovrebbero tutte necessariamente sottostare al medesimo termine iniziale di efficacia. La omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone, infatti, indefettibilmente l'uniformità di tale termine, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità»¹¹².

In tempi non molto recenti, del resto, illustre dottrina aveva già teorizzato la distinzione tra urgenza del provvedere (necessità relativa) e urgenza del

diretti ad assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e, conseguentemente, a sopprimere i trasferimenti statali o, ancora, all'art. 11, comma secondo, del d.l. n. 119/2018, che precisa che le misure contenute nel medesimo articolo in materia di semplificazione delle fatture si applicano solo a decorrere dal 1° luglio 2019.

¹⁰⁸ Cfr. Camera dei deputati, seduta n. 252 del 5 novembre 2019.

¹⁰⁹ Cfr. Corte cost., sent. 21 marzo 2011, n. 93 e sent. 9 maggio 2007, n. 171.

¹¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. 24 gennaio 2017, n. 16.

¹¹¹ Corte cost., sent. 12 luglio 2017, n. 170. Cfr., nello stesso senso, Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5 e sent. 18 aprile 2019, n. 97.

¹¹² Corte cost., 18 aprile 2019, n. 97.

provvedimento (necessità assoluta)¹¹³. La critica sul punto sollevata nei confronti del d.l. fiscale non trova, dunque, riscontro nella giurisprudenza costituzionale e nella dottrina.

Diversi risultano, in ultima analisi, i profili problematici – di carattere sia costituzionale che istituzionale – legati all’adozione del decreto-legge fiscale.

L’auspicio che ci si deve porre è quello per cui Governo e Parlamento intendano seguire in futuro le indicazioni di massima fornite dalla Corte costituzionale e le raccomandazioni del Comitato per la legislazione. Del resto, a tale Comitato, istituito con la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 (art. 16-*bis* r.C.), è stato demandato il precipuo compito di migliorare la qualità di una legislazione – quella italiana – che spesso ha dato cattiva prova di sé¹¹⁴. Altrimenti, sarebbe ragionevole porre fine all’esperienza, breve ma densa di problematiche, dei decreti-legge fiscali paralleli alla legge di bilancio, al fine di ristabilire il carattere di unicità della manovra di finanza pubblica.

¹¹³ C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 834 ss.

¹¹⁴ Cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997.