

Come rafforzare le Camere nell'esercizio della funzione legislativa?

Spunti a margine della proposta di razionalizzare la forma di governo parlamentare italiana con la sfiducia costruttiva¹

di Daniele Casanova, Marco Ladu, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini

SOMMARIO: 1. Il Problema: la questione di fiducia quale causa di emarginazione del Parlamento nel contesto dell'abuso della decretazione d'urgenza; 2. Le possibili soluzioni; 2.1. Una proposta risolutiva: abolire la questione di fiducia (in particolare nell'ambito di una forma di governo razionalizzata con la sfiducia costruttiva); 2.2. Una proposta alternativa e le condizioni affinché sia efficace.; 2.2.1. Contenere l'utilizzo della questione di fiducia o di strumenti con effetti analoghi: le limitazioni per tipologia di atti, materie e quantità.; 2.2.2. L'esigenza di impedire in ogni caso l'uso della questione di fiducia o degli strumenti con effetti analoghi sulle conversioni dei decreti-legge; 2.3. Una proposta specifica contro l'abuso della decretazione d'urgenza; 2.3.1. Controlli più efficaci: il ruolo della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica; 2.3.2. Ulteriori limitazioni da introdurre nell'articolo 77 della Costituzione.

1. La questione di fiducia quale causa di emarginazione del Parlamento nel contesto dell'abuso della decretazione d'urgenza

In ogni ordinamento che si ispiri ad una forma di stato liberale e democratica, a prescindere dalla specifica forma di governo prescelta, la funzione legislativa è attribuita al Parlamento, ossia a un'istituzione, variamente configurata, che comprenda indefettibilmente un organo collegiale direttamente rappresentativo della volontà popolare e in posizione di sostanziale indipendenza dagli altri organi costituzionali.

Dal punto di vista della legislazione, ciò che differenzia i diversi ordinamenti non sta, dunque, nella indefettibile attribuzione del relativo potere al Parlamento, bensì nel ruolo assegnato agli altri organi, che possono in diversi modi e misure cooperare alla formazione dell'indirizzo politico legislativo insieme all'organo rappresentativo della plurale volontà popolare, senza però mai sostituirsi ad esso. Nonostante tutte le soluzioni e combinazioni possibili (si pensi, ad esempio, al potere di veto che può essere attribuito al Capo di Stato nelle forme di governo presidenziali) resta comunque fisso un dato essenziale: l'organo centrale della legislazione deve essere – almeno –

¹ Contributo per il Gruppo di Astrid su “*Riforme istituzionali: forma di governo e riforma elettorale*” (Coord. E. Cheli, C. Pinelli e S. Passigli).

una Camera direttamente eletta dai cittadini, e pertanto espressiva della volontà popolare dalla quale trae legittimazione.

A tale riguardo, in dottrina è stata ampiamente evidenziata la necessità di rafforzare la posizione del Parlamento italiano nel nostro sistema istituzionale, a partire proprio dal suo ruolo nell'esercizio della funzione normativa primaria, che gli è stato di fatto sottratto nel corso del tempo. Si tratta di un problema ormai annoso e che necessariamente richiede interventi complessi su più fronti, giacché svariate sono le ragioni che hanno prodotto questo stato di debolezza che ha fatto da contraltare ad una progressiva e ormai incontrollata espansione del ruolo dell'Esecutivo.

Nell'ambito di una complessiva ipotesi di riforma che ambisce a stabilizzare la permanenza in carica dell'Esecutivo, questo contributo cerca nello specifico di fornire alcuni spunti per rivitalizzare l'esercizio della funzione – specialmente – legislativa del Parlamento, avanzando alcune proposte.

Del resto, già gli interventi suggeriti su un piano più generale e che si ispirano a “razionalizzazioni” presenti nel sistema costituzionale tedesco (la sfiducia costruttiva; un sistema elettorale selettivo che preveda uno sbarramento di diritto o di fatto al 5%; un'articolata disciplina dei partiti politici e del loro finanziamento, onde assicurarne la capacità di concorrere alla determinazione della politica nazionale con metodo democratico) contengono misure che dovrebbero essere in grado di per sé di rafforzare la capacità rappresentativa del Parlamento e di produrre un ordinato pluralismo attorno al quale costruire dei rapporti maggiormente equilibrati fra l'Esecutivo e il Legislativo sul fronte della forma di governo.

Lo stato patologico in cui certamente versa il processo di assunzione della decisione legislativa nel nostro Paese, che vede un'indiscriminata sostituzione di fatto del ruolo costituzionalmente riservato al Parlamento in favore dell'Esecutivo, non deve essere confuso con la normale e fisiologica posizione privilegiata del Governo nella direzione dell'indirizzo politico tipica di tutte le forme di governo parlamentari dal superamento dello stato liberale in poi.

La vera “malattia” risiede infatti nella posizione di subordinazione della funzione parlamentare di fronte alla funzione governativa, in grado di imporsi incondizionatamente all'interno delle Assemblee rappresentative, prescindendo dalle procedure, dai limiti, dalle tempistiche e dalle forme che sostanziano il ruolo del Parlamento nella produzione legislativa. Ne discendono ovvie conseguenze in termini di depauperamento della sua effettiva capacità rappresentativa.

Alcuni dati dimostrano, senza tema di smentita, questo stato di debolezza parlamentare, che in prospettiva comparata non ha pari nemmeno con riguardo ad ordinamenti stranieri nei quali il Governo è considerato particolarmente “forte” e neppure nei casi in cui il vertice dell’Esecutivo si caratterizza per la sua particolare posizione di primazia.

Osservando i dati più recenti (Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2022-2023), nell’attuale XIX Legislatura sono state approvate, nel periodo che va dal 13 ottobre 2022 al 13 maggio 2023, 29 leggi ordinarie: ben 19 leggi di conversione di decreti-legge (per 27 decreti-legge, stante la prassi delle conversioni c.d. minotauro) e solo 10 altre leggi ordinarie (di cui 4 di iniziativa governativa, tra le quali la legge di bilancio 2023) generalmente di scarso rilievo politico (omicidio nautico, anniversario della morte di Giacomo Matteotti, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio).

Ma è guardando i dati complessivi della precedente XVIII Legislatura, che emerge in modo eclatante l’anomalia del sistema di produzione legislativa, come risulta dalla tabella che segue.

La produzione legislativa della XVIII legislatura		
Numero di leggi per tipologia	Approvate ricorrendo alla questione di fiducia	% di parole sul totale della produzione legislativa
104 leggi di conversione di decreti-legge	58	67,2%
4 leggi di bilancio	4	19,0%
145 altre leggi di iniziativa governativa di cui 120 di ratifica dei trattati internazionali	3	10,1%
66 leggi di iniziativa parlamentare e popolare	0	3,7%

Fonte: elaborazione dello studio *La produzione normativa nella XVIII Legislatura*, a cura dell’Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera

L’analisi dei dati è necessaria perché consente di delineare in modo chiaro i contorni del problema e consente, perciò, di far emergere la consistenza del dominio governativo rispetto all’esercizio della funzione legislativa. Tale dominio si realizza attraverso lo straordinario abuso della decretazione d’urgenza, la quale, ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, dovrebbe viceversa rappresentare l’eccezione all’esercizio della funzione legislativa parlamentare. Essa, invece, è divenuta progressivamente nel tempo non soltanto lo strumento ordinario di produzione normativa, ma addirittura la fonte largamente dominante rispetto alle altre e, prima fra tutte, rispetto alla legge ordinaria parlamentare. Tolti i decreti-legge e le leggi di bilancio, che sono approvate con modalità sostanzialmente analoghe, **la legge approvata con un iter che garantisca la piena partecipazione parlamentare**

produce nel nostro ordinamento meno del 14% delle parole complessive (si tratta di poco più di 200 leggi di cui più della metà di ratifica di trattati internazionali).

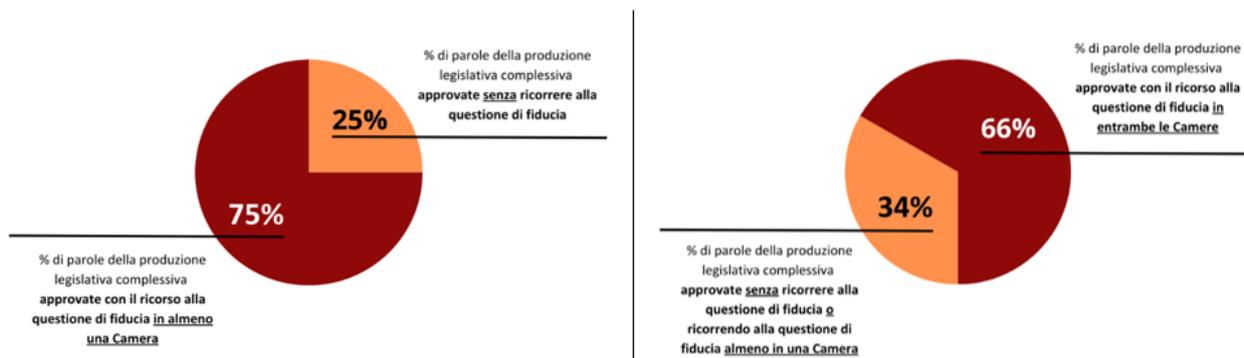
Si dirà: l'abuso della decretazione d'urgenza non è un problema nuovo. E, in effetti, non lo è. Esso, fino al 1996, si è manifestato sotto forma di costante produzione di decreti-legge, in un numero e quantità tale da essere incompatibile con i tempi di esame parlamentare richiesti per la conversione. Così si è sviluppata la prassi della reiterazione, alla quale si è posto fine, come è noto, attraverso un duplice intervento, ciascuno per la sua parte, degli organi di garanzia: anzitutto la Corte costituzionale (con la sentenza n. 360 del 1996) e poi il Presidente della Repubblica (garantendone l'osservanza in sede di emanazione dei decreti).

Tuttavia, dopo una prima fase, durata fino alla chiusura della XIII legislatura nel 2001, nella quale si è assistito ad una riduzione della decretazione d'urgenza (cui si sono fatti carico i Governi Prodi I, D'Alema I e II nonché Amato II), si è passati ad una nuova esplosione, benché sotto altre forme. Il numero dei decreti-legge, infatti, effettivamente si è ridotto, ma è cresciuta enormemente l'estensione normativa in termini di lunghezza dei testi di ciascun decreto, così come pure la loro progressiva eterogeneità.

La contrazione del numero dei decreti-legge e la loro progressiva estensione e disomogeneità si è verificata in quanto funzionale al ricorso sistematico alla questione di fiducia, che consente al Governo di ottenere con un unico voto la deliberazione delle Camere entro il termine di conversione.

Con riferimento alla scorsa legislatura (con un trend che non è diverso in quella presente), si può stimare che **circa i tre quarti (cioè circa il 75%) del complesso delle parole di cui sono composte le leggi promulgate sono stati approvati ricorrendo a un voto di fiducia in almeno una delle Camere e circa i due terzi (cioè circa il 66%) di esse sono stati approvati con un voto di fiducia in entrambe le Camere!**

Produzione legislativa complessiva della XVIII legislatura espressa in numero di parole (stima %)



Alla stima si giunge considerando che tutte le leggi di bilancio sono state approvate con la fiducia in entrambe le Camere e che lo stesso è accaduto per il 69% delle parole recate dalle leggi di conversione dei decreti; inoltre l'84% delle parole recate dalle leggi di conversione dei decreti sono state approvate con la fiducia in almeno una Camera; le percentuali utilizzate sono state elaborate con riferimento alla prima metà della scorsa Legislatura in L. Spadacini, Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli, 2022, ed estese, in mancanza di altri dati, anche alla seconda metà; del resto, benché la fiducia sia posta sul 60% dei decreti, ciò si verifica sempre sui decreti con portata normativa superiore.

Da tutto quanto fino ad ora richiamato sono scaturite alcune altre conseguenze strettamente connesse al fatto che il Governo, disponendo ad libitum della questione di fiducia, è sempre in grado di ottenere immediatamente l'approvazione del testo voluto. In primo luogo, si sono dilatati i tempi di esame del testo nella prima Camera (perché nella seconda, in ogni caso, l'apposizione della questione di fiducia garantisce l'approvazione istantanea del medesimo testo), producendo **un sistema ormai fondato su un monocameralismo alternato di fatto**, con emarginazione alternata di una Camera o dell'altra. In secondo luogo, si sono dilatati i tempi di esame della Commissione della prima Camera (perché, in modo sostanzialmente analogo al precedente, l'apposizione della questione di fiducia garantisce l'approvazione istantanea del testo in Aula). Ne è derivato che **l'attuale procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge si è ridotto a una procedura monocamerale decentrata nella prima commissione di esame**, con violazione, da questo punto di vista, dell'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione.

Come già accennato, peraltro, la medesima dinamica si ripropone per il resto della produzione legislativa di monopolio governativo. Si pensi, fra tutte, all'approvazione annuale della legge di bilancio, che avviene proprio sulla logica di un'alternanza tra le

due Camere. In generale, conclusivamente, è possibile tracciare uno schema comune a tutte le procedure che, di fatto, assimila l'iter di approvazione delle leggi di bilancio a quello di conversione dei decreti-legge. In particolare per: a) la data certa di approvazione finale; b) i tempi molto più abbreviati rispetto alle procedure legislative ordinarie; c) l'abnormità dell'estensione normativa contenuta in termini di numero di commi; d) l'anomalo prolungamento della durata dell'esame della commissione competente al primo ramo del Parlamento cui il disegno di legge è assegnato; e) l'esiguità del tempo riservato all'esame in Aula rispetto a quello complessivo; f) il ricorso sistematico alla questione di fiducia per giungere alla conclusione del procedimento entro il termine prestabilito; g) l'evidente sproporzione nel tempo d'esame tra la prima e la seconda Camera; h) la marcata monocameralizzazione del procedimento.

Premessa questa analisi, sulla base della quale emerge che **i due terzi della legislazione italiana (66%) è prodotta con lo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza e che sempre i due terzi della legislazione (66%) sono prodotti con il ricorso alla questione di fiducia in entrambe le Camere**, quali possono essere le misure da proporre per restituire al Parlamento la capacità di concorrere efficacemente alla funzione legislativa, pur consentendo al Governo, che si vuole stabilizzare nella sua permanenza in carica, di svolgere il suo ruolo di guida dell'indirizzo politico della maggioranza?

2. Le possibili soluzioni.

Alla domanda con la quale si è chiuso il precedente paragrafo, si cercherà di rispondere offrendo anzitutto una soluzione drastica, che agisce sulla causa che sembra più rilevante nell'emarginare il Parlamento dalla produzione legislativa, ossia l'abolizione della questione di fiducia. In quest'ottica, peraltro, si sottolineerà la anomalia di un istituto del genere nel contesto di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare che prevede l'introduzione della sfiducia costruttiva in un sistema che mantiene, quanto al procedimento legislativo, una posizione paritaria e autonoma delle due Camere. In subordine, nel caso cioè si ritenesse preferibile mantenere lo strumento della questione di fiducia (o qualche suo surrogato, quale il voto a data certa), verranno fornite proposte volte a contenerne l'uso entro limiti fisiologici (talora per la verità esistenti, ma elusi) e, in particolare, si cercherà di argomentare che è indispensabile escludere l'impiego di tali strumenti nel procedimento di conversione dei decreti. Nella

parte finale dello scritto si sosterrà che, stante la prassi inveterata di travalicamento dei limiti per l'uso della decretazione d'urgenza e anche a prescindere dagli interventi proposti con riferimento alla questione di fiducia, è in ogni caso opportuna una riformulazione dell'articolo 77 della Costituzione: da un lato occorre introdurre sistemi di controllo che siano davvero efficaci; dall'altro occorre esplicitare limiti già presenti nella legislazione ordinaria o nella giurisprudenza costituzionale e enuclearne di nuovi e più stringenti.

2.1. Una proposta risolutiva: abolire la questione di fiducia (in particolare nell'ambito di una forma di governo razionalizzata con la sfiducia costruttiva).

Come risulta dai dati in premessa, è **lo strumento della questione di fiducia che finisce per essere la vera leva in mano al Governo attraverso il cui azionamento questi riesce a strozzare il dibattito parlamentare e a determinare l'approvazione di un intero provvedimento tramite un voto unitario**, a partire dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ma – all'occorrenza – anche con riguardo ad altre proposte di legge (basti ricordare le complessive otto votazioni fiduciarie poste nelle due Camere nell'iter di approvazione della legge elettorale vigente).

Si capisce, dunque, che intervenire sulla disciplina della questione di fiducia sarebbe di per sé in grado di arginare l'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte del Governo (sempre che non si generalizzi l'uso della c.d. ghigliottina, impiegata alla Camera dei Deputati solo due volte finora e della cui legittimità si è in realtà dubitato). Tuttavia, per altro verso, intervenire solo sulla disciplina della decretazione d'urgenza per limitarne l'impiego senza intervenire sulla disciplina della questione di fiducia finirebbe in definitiva solo per spostare i termini del problema del dominio incontrastato del Governo nella gestione della produzione normativa primaria, senza risolverlo davvero.

Naturalmente il punto non sarebbe quello di impedire all'Esecutivo di subordinare la propria permanenza in carica all'approvazione di un determinato provvedimento, anche perché le dimissioni sono pur sempre un atto volontario e libero che, come tale, il Governo può sempre preannunciare in caso di reiezione parlamentare di un qualsiasi provvedimento. Lo scopo è piuttosto quello di impedire un utilizzo strumentale della questione di fiducia per il solo scopo di sfruttare – sempre e in ogni caso – i vantaggi procedurali che sono fatti discendere dall'impiego di questo strumento, soprattutto considerando che l'iter legis ordinario, specie grazie all'estensione qualitativa e quantitativa dell'istituto del contingentamento dei tempi ormai applicato in via

generale e sistematica, già vede la sicura approvazione delle proposte di legge volute dal binomio Governo-maggioranza entro termini sufficientemente certi e ragionevolmente brevi anche senza il ricorso allo strumento della questione di fiducia.

Quest'ultimo aspetto rileva perché, come si è detto, l'esclusione del ricorso alla questione di fiducia o, meglio, del possibile sfruttamento dei vantaggi procedurali fatti discendere dall'utilizzo di questo strumento dovrebbe essere esteso in generale all'esame di tutti i disegni di legge, per evitare la traslazione delle dinamiche distorsive descritte sull'esame delle "altre" proposte di legge (come – lo si è già ricordato – talora già avviene).

L'eliminazione della possibilità di ricorrere alla questione di fiducia per sfruttarne i vantaggi procedurali durante l'iter legis, non deve dunque allarmare rispetto alle conseguenze che ciò produrrebbe in relazione alla possibilità per il Governo di portare avanti il proprio indirizzo politico nelle Assemblee parlamentari, purché naturalmente supportato dalla propria maggioranza, con la quale si ristabilirebbe così un rapporto certamente più consono ad un sistema di governo parlamentare.

Questo non significa però che a fronte dell'eliminazione della possibilità di porre la questione di fiducia nell'iter legis, con le conosciute rilevanti conseguenze che ciò comporta sul piano procedurale, non si possa opportunamente proporre di **intervenire comunque contestualmente sulle regole che disciplinano il procedimento legislativo, razionalizzandolo con soluzioni volte a renderlo più ordinato e funzionale.** L'adozione di tali misure, per quanto non finalizzata esclusivamente a velocizzare ulteriormente l'iter legis né a rafforzare ulteriormente il "Governo in Parlamento", finirebbero in ogni caso per produrre effetti benefici anche sotto questi aspetti, curando al contempo i diritti delle minoranze e, più in generale, permettendo di migliorare la qualità della legislazione.

Per fare un esempio in tal senso, fra le diverse soluzioni possibili, la più urgente dovrebbe concernere la limitazione degli emendamenti, che attualmente sono in numero certamente abnorme e non sono nemmeno utili alla prospettazione delle soluzioni alternative a quelle proposte dal Governo e dalla maggioranza. A questo fine anzitutto si dovrebbe ripristinare un controllo più stringente circa l'omogeneità dei testi legislativi e dei relativi emendamenti, nonché la loro conformità all'articolo 72, comma 1, della Costituzione che richiederebbe una corrispondenza tra disposizioni e articoli. Inoltre, si potrebbe immaginare che la quantità degli emendamenti presentabili (o, più efficacemente, il numero delle parole di cui sono composti) sia limitata in misura proporzionale all'estensione del disegno di legge cui si riferiscono. Il che, per di più,

disincentiverebbe il Governo e la maggioranza alla presentazione di proposte “omnibus”, con il duplice beneficio di rendere chiaro l’indirizzo politico delle proposte avanzate (sia dal Governo e dalla maggioranza che dalle opposizioni) e di snellire l’iter legis (senza pregiudicare il diritto dei parlamentari alla presentazione di emendamenti) concentrandosi sull’esame di un congruo quantitativo di proposte di modifica specificamente selezionate.

Rispetto alla possibilità di impedire il ricorso alla questione di fiducia nel procedimento legislativo per sfruttarne i vantaggi procedurali, bisogna peraltro tenere conto del fatto che, come ricordato in premessa, questa proposta si colloca nell’ambito di una più complessiva ipotesi di riforma volta a stabilizzare la durata in carica dell’organo governativo, prevedendo, fra le altre cose, l’introduzione dell’istituto della sfiducia costruttiva sul modello tedesco. In sostanza, bisogna tenere conto di quante e quali siano le conseguenze che l’introduzione dell’istituto della sfiducia costruttiva produrrebbe sul fronte delle votazioni fiduciarie, fra le quali ovviamente rientra la questione di fiducia. In altre parole, **l’impiego della questione di fiducia su provvedimenti legislativi bicamerali è compatibile con un sistema razionalizzato attraverso la sfiducia costruttiva, che individua nelle Camere riunite la sede del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo?**

Nel nostro ordinamento, infatti, se si vuole inserire “semplicemente” l’istituto della sfiducia costruttiva lasciando il più possibile inalterato l’attuale assetto istituzionale che prevede un sistema bicamerale paritario, sarebbe comunque necessario intervenire sulla disciplina relativa alla nascita, verifica e cessazione del vincolo fiduciario. Ciò perché ai fini del funzionamento del nuovo istituto non sarebbe più possibile mantenere il vincolo fiduciario tra Governo e ciascuna delle due Camere, dovendosi necessariamente stabilire che la fiducia venga data e tolta dalle Camere riunite in seduta comune (come peraltro suggerito nell’ambito delle soluzioni proposte sia dalla Commissione Bozzi che dalla Commissione De Mita-Iotti rispettivamente nella IX e XI legislatura).

Stando così le cose, almeno su un piano logico-sistematico, dovrebbe automaticamente ritenersi esclusa la possibilità per l’Esecutivo di porre la questione di fiducia in una singola Camera, perché il rapporto di fiducia sarebbe fra questi ed il Parlamento in seduta comune e non con ciascuno dei suoi due rami. Naturalmente, resterebbe possibile per il Governo porre la questione di fiducia davanti alle Camere riunite in seduta comune. Tuttavia, non essendo però attribuita al Parlamento in seduta comune alcuna funzione legislativa (giacché questa sarebbe ancora esercitata collettivamente dalle due Camere), ne deriverebbe che **sarebbe a quel punto possibile porre soltanto**

questioni di fiducia “astratte”, ossia di indirizzo e non connesse all’approvazione di uno specifico provvedimento.

Questo – mutatis mutandis – è **del resto quello che in sostanza avviene nell’ordinamento tedesco**, nel quale l’organo che concede e revoca la fiducia (ossia il Bundestag) non corrisponde in toto a quello che esercita la funzione legislativa (ossia il Bundestag insieme – per quanto ordinariamente in una posizione non di parità – al Bundesrat) e il Cancelliere può – naturalmente – porre la fiducia solo in seno al primo e sebbene possa in teoria utilizzare tale strumento per coartare anche l’iter legis di quella specifica Camera, di fatto non lo fa mai. Del resto, nella storia della Repubblica federale di Germania, si è fatto ricorso all’istituto in solo cinque circostanze (tre delle quali allo scopo di sciogliere le Camere e sempre su questioni di indirizzo).

Ciò non solo non deve stupire, ma contribuisce in qualche modo a meglio comprendere come sia fuorviante considerare la questione di fiducia di per sé inscindibilmente connessa al procedimento legislativo: le conseguenze procedurali fatte discendere nel nostro ordinamento dall’utilizzo di questo strumento si giustificano, infatti, come mera conseguenza alla luce del vero senso dell’istituto che è intrinsecamente un altro, ossia la verifica della permanenza del rapporto fiduciario rispetto all’approvazione di un provvedimento ritenuto dal Governo fondamentale in relazione all’indirizzo politico che vuole esprimere, tanto da vincolarsi rispetto all’obbligo di dimissioni in caso di esito della votazione in senso contrario ai propri intendimenti.

Ecco dunque che, laddove la coincidenza totale tra organo legislativo e organo che attribuisce e revoca la fiducia viene meno, lo stesso nesso fra questione di fiducia e procedimento legislativo (con la conseguente possibilità di poter approfittare ed abusare dei vantaggi derivanti dall’utilizzo della prima nello svolgimento del secondo) si fa meno stretto, anche solo per la banale ragione che, a differenza di quanto avviene nel nostro attuale sistema di bicameralismo paritario, non è detto che il Governo abbia ancora o abbia persino mai avuto la maggioranza in entrambe le Camere che partecipano all’esercizio della funzione legislativa.

L’impossibilità di porre la questione di fiducia sulle procedure legislative nelle singole Camere, mantenendo solo la possibilità di utilizzare l’istituto in senso astratto nel Parlamento in seduta comune, determinerebbe in ogni caso, alla luce di quanto sopra osservato, un benefico riequilibrio fra la posizione delle Camere e quella del Governo: **le Camere avrebbero più difficoltà a sostituire l’Esecutivo in carica e quindi a metterlo in crisi, ma si riapproprierebbero dell’esercizio della funzione legislativa; il Governo vedrebbe aumentare la propria stabilità, con vantaggio**

nell'esercizio delle sue competenze amministrative, ma avrebbe minore capacità di avere il totale controllo del procedimento legislativo.

2.2. Una proposta alternativa e le condizioni affinché sia efficace.

Tuttavia, a ben vedere, **anche nel contesto di una forma di governo razionalizzata attraverso la sfiducia costruttiva, si potrebbe sostenere la possibilità di introdurre un istituto analogo alla questione di fiducia, che consenta al Presidente del Consiglio di annunciare che in caso di reiezione di una possibile proposta legislativa potrà richiedere al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere (o procedure analoghe che conducano, in caso di reiezione della proposta legislativa, alle dimissioni del Governo).** In ogni caso, in armonia con l'istituto di razionalizzazione previsto dalla Costituzione tedesca, il procedimento di scioglimento delle Camere si dovrà interrompere se entro un termine ragionevole (ventuno giorni in Germania) il Parlamento in seduta comune elegge un nuovo presidente del Consiglio (similmente a quanto previsto, con alcuni adattamenti dall'articolo 68 della Legge fondamentale tedesca).

In quell'ordinamento, in verità, si prevede che, nel caso in cui la questione di fiducia venga rifiutata dal Bundestag (che, come si è detto è l'unica Camera coinvolta nel rapporto fiduciario, ancorché non sia l'unica Camera legislativa), il Cancelliere: a) può dimettersi; b) può decidere di rimanere in carica (pur indebolito politicamente); c) può presentare al Presidente Federale una proposta di scioglimento anticipato del Bundestag, che però decade se entro 21 giorni il Bundestag stesso elegge un nuovo Cancelliere o rielegge a maggioranza assoluta il Cancelliere in carica; d) può talora chiedere al Presidente Federale la dichiarazione dello "Stato di emergenza legislativa", che consente al Governo di ottenere per sei mesi l'adozione di leggi con il solo voto favorevole del Bundesrat (quest'ultima, in verità, rappresenta un'ipotesi di scuola mai attivata).

La questione di fiducia in Germania è un istituto che, nei 70 anni di storia della Repubblica federale tedesca - lo si è già rammentato - **è stato impiegato solo cinque volte.** Per lo più (tre volte), tra l'altro, esso è stato utilizzato strumentalmente, ossia al fine di ottenere, da parte del Cancelliere, uno scioglimento anticipato delle Camere. In ogni caso, **la questione è sempre stata utilizzata in via astratta e, dunque, mai su procedimenti legislativi.** Essa, pertanto, **non rappresenta affatto, in Germania, lo strumento – né ordinario, né eccezionale – tramite cui il Governo realizza il suo programma legislativo.** Tuttavia, nel contesto italiano, dove la questione di fiducia ha

carattere “endemico”, si può immaginare che, una volta previsto uno strumento ad essa analogo, a questo si ricorrerebbe ben più frequentemente.

Sarebbe più difficile, invece, prevedere un istituto che, quando la Camera abbia respinto la richiesta “rafforzata” del Governo di approvare un testo legislativo, ne trasferisca tout court l’esame nella sede del Parlamento in seduta comune. Si tratterebbe di una soluzione, infatti, molto più problematica se si intende mantenere l’assetto bicamerale quanto al procedimento legislativo. Una tale previsione, infatti, nell’ipotesi di un Presidente del Consiglio eletto dal Parlamento in seduta comune, ma senza maggioranza in una delle due Camere, comporterebbe che questi ricorra costantemente all’uso dello strumento ipotizzato, neutralizzando il ruolo legislativo della Camera in cui non ha la maggioranza. Si realizzerebbe, dunque, uno snaturamento eccessivo del bicameralismo (quantomeno nell’ipotesi che lo si voglia mantenere sul piano legislativo), che ricorderebbe, mutatis mutandis, il Parlamento norvegese di un tempo, sostanzialmente monocamerale ma diviso in due distinte Camere.

2.2.1. Contenere l’utilizzo della questione di fiducia o di strumenti con effetti analoghi: le limitazioni per tipologia di atti, materie e quantità.

Nella prospettiva che, nonostante l’introduzione della sfiducia costruttiva a Camere riunite, si mantenga in vita un istituto simile a quello della questione di fiducia, comunque configurato – come per esempio un voto a data certa o comunque uno strumento che consenta al Governo di porre in votazione in Parlamento il provvedimento che ritiene “indispensabile” per il proseguimento del suo indirizzo politico mettendo a repentaglio la sua permanenza in carica e, dunque, quella delle Camere stesse – e supponendo che, in tal caso, la tradizione costituzionale italiana possa condurre ad un abuso di tale istituto in mancanza di apposite limitazioni, occorre concentrarsi su di esse.

In questa prospettiva si potrebbero ipotizzare tre ordini di limitazioni: l’esclusione di alcune **tipologie di atti**, l’esclusione di alcune **specifiche materie**, oppure **limitazioni sul piano procedurale-quantitativo**.

Quanto alle **limitazioni che attengono alla tipologia degli atti esclusi**, esse potrebbero essere così schematizzate:

- a) **le leggi di conversione dei decreti-legge** (la misura proposta, per il suo specifico rilievo, è trattata autonomamente nel paragrafo successivo);

- b) **le leggi di delegazione legislativa**, al fine di garantire che l'attribuzione al Governo della funzione legislativa delegata avvenga mediante un procedimento parlamentare che sia completo e al contempo libero da vincoli fiduciari;
- c) le altre leggi che costituiscono nella sostanza **atti di controllo del Parlamento sul Governo**. In questa categoria possono essere fatte rientrare, anzitutto, quelle **leggi che sono vincolate al recepimento di atti il cui contenuto è stato posto dal Governo**: la legge di ratifica dei **trattati** internazionali; la legge di approvazione delle **intese relative al c.d. regionalismo differenziato** nonché delle **intese con le confessioni religiose** diversa da quella cattolica ex articolo 8 della Costituzione. A ciò deve poi aggiungersi una riflessione sulla legge di bilancio che, come accennato in precedenza, viene costantemente approvata mediante l'utilizzo della questione di fiducia. Per quanto riguarda **il documento di bilancio in senso stretto** (nel quale il Parlamento svolge una funzione di controllo nei confronti del Governo), esso dovrebbe essere escluso dall'impiego dello strumento, mentre per la parte relativa alla manovra di bilancio vera e propria (l'ex legge finanziaria, che confluisce ora nel testo complessivo della legge di bilancio) il Governo dovrebbe poter essere libero di utilizzare tale strumento. In questo caso, infatti, il ruolo del Parlamento non è quello di controllare in senso stretto l'operato del Governo e, anzi, il contenuto del provvedimento è generalmente l'espressione più rilevante dell'indirizzo politico di maggioranza;
- d) le **deliberazioni per la cui approvazione è richiesta dalla Costituzione la maggioranza assoluta o qualificata (o procedure speciali)**. Seguendo questa impostazione, sarebbero escluse, oltre alla già citata legge di approvazione delle intese con le Regioni ex articolo 116 della Costituzione, **la deliberazione relativa al ricorso all'indebitamento; le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni**, le leggi di **amnistia e indulto** e, infine, **le leggi costituzionali o di revisione costituzionale** (è bene notare però che probabilmente per queste deliberazioni, come per altre, tale divieto, come sostenuto dalla dottrina maggioritaria, sarebbe già operativo);
- e) naturalmente, tutte quelle deliberazioni che hanno ad oggetto **questioni di autonomia delle Camere**, per le quali, dunque, non dovrebbe essere ammessa una eccessiva - e formale - ingerenza del Governo (dall'approvazione dei regolamenti, alle deliberazioni relative alle prerogative parlamentari ecc.).

A questa prima limitazione relativa all'utilizzo della questione di fiducia, o del suo strumento surrogato, su alcune tipologie di atti, deve poi essere accompagnata la previsione di **limiti relativi a specifiche materie**. Si tratterebbe, cioè, di individuare alcune materie da "sganciare" dal rapporto fiduciario, indipendentemente da quale sia la tipologia di atto con le quali vengono disciplinate. Materie, quindi, che non potrebbero essere discusse e approvate seguendo un procedimento nel quale il Governo mette in discussione la propria permanenza in carica (o quella delle stesse Camere nel caso queste non riescano a dar luogo a una maggioranza costruttiva alternativa). In questo novero, ben più difficile da identificare, potrebbero essere fatte rientrare quelle materie tradizionalmente ritenute per qualche ragione "sensibili" o comunque quelle che dovrebbero sfuggire alla logica di una rigida contrapposizione tra la maggioranza e le opposizioni, secondo uno schema che potrebbe essere come segue:

- a) le leggi che incidono sui **diritti e sulle libertà dei cittadini** (un'indicazione di certo complessa e non di chiara individuazione, ma per la quale si potrebbero comunque escogitare dei criteri, come per esempio quelli adottati nel Regolamento della Camera dei deputati per circoscrivere quei provvedimenti che incidono sui diritti e sulle libertà per i quali si consente il ricorso allo scrutinio segreto);
- b) a tutela delle **minoranze**;
- c) **la legislazione elettorale e la materia costituzionale** (da intendersi in senso lato);
- d) la legislazione sugli **organi costituzionali**;
- e) **l'ordinamento giudiziario**;
- f) le norme generali in materia di **rapporti tra lo Stato e le Regioni** e la disciplina delle funzioni fondamentali degli **enti locali**.

Occorrerebbe specificare, inoltre, che nel caso di disegni di legge eterogenei (si pensi alla legge annuale di bilancio), che abbiano un impatto su materie escluse dallo strumento acceleratorio di cui si parla e materie che invece non lo sono, il Governo potrebbe utilizzarlo solo in relazione alle disposizioni che concernono queste ultime.

Diversa, infine, è la possibilità di valutare l'introduzione di determinati **limiti quantitativi all'utilizzo di tali strumenti** al fine di evitarne l'abuso. Si potrebbe, per esempio, prevedere che all'interno di ogni programma della Camera (di natura trimestrale), il Governo dichiari in anticipo quale sia il provvedimento sul quale intende porre la questione di fiducia (o chiedere un voto a data certa o impiegare il diverso

strumento acceleratorio che si sia istituito) e, se al termine del programma il Parlamento non ha ancora approvato quello specifico provvedimento, il Governo potrebbe chiederne la deliberazione in un testo determinato. In questo modo, il Parlamento rimarrebbe sempre libero di approvare il provvedimento con le modifiche che intende introdurre mediante il procedimento legislativo ordinario nei tre mesi che coprono il programma dei lavori parlamentari. Viceversa, nel caso in cui ciò non dovesse avvenire, il Governo può farsi forte di quanto indicato in precedenza e pretendere la votazione sul provvedimento, al quale legherà conseguentemente la propria permanenza in carica. Tra tutte le proposte indicate, questa appare quella più forte per il Governo, che potrebbe ottenere l'approvazione del suo testo con la sola inerzia (magari persino voluta dalla sua maggioranza) della Camera e per questo sembra fondamentale che ad essa si possa ricorrere per un numero davvero limitato di ipotesi (che potrebbe essere, per l'appunto, una sola volta per ciascun programma di ciascuna Camera).

2.2.2. L'esigenza di impedire in ogni caso l'uso della questione di fiducia o degli strumenti con effetti analoghi sulle conversioni dei decreti legge.

Dalla lettura dei dati forniti in precedenza, emerge in modo chiaro come sostanzialmente l'intera produzione normativa primaria sia oggi riconducibile allo schema che vede il Governo approvare numerosi e corposi decreti-legge per poi "blindarne" il contenuto con la posizione della questione di fiducia sull'articolo unico della relativa legge di conversione, eventualmente dopo aver apportato qualche modifica nella prima Camera che è sostanzialmente l'unica (in realtà la sua Commissione competente) ad esaminare il testo, per poi mandarlo al secondo ramo parlamentare che non può che limitarsi a "ratificarne" il contenuto. Sempre in premessa si è sostenuto che la surrettizia sostituzione del Governo nei confronti del Parlamento rispetto all'esercizio della funzione legislativa, che passa in larga misura dall'abuso del ricorso alla decretazione d'urgenza, è possibile solo in quanto il Governo dispone di uno strumento quale la questione di fiducia, che, grazie ai vantaggi procedurali che offre, consente al Governo di ottenere la conversione del decreto prima del termine di decadenza.

Proprio per rispondere, innanzitutto, all'ormai annoso problema dell'abuso della decretazione d'urgenza, dunque, nell'ipotesi che si conservi nell'ordinamento la questione di fiducia o uno strumento analogo, **l'effettiva limitazione da introdurre, che si ritiene sarebbe di per sé sostanzialmente risolutiva del problema della**

decretazione d’urgenza, è dunque quella di stabilire l’impossibilità per il Governo di utilizzare la questione di fiducia (o analoghi strumenti) sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Se il Governo fosse inibito dall’uso di tale strumento, infatti, dovrebbe ridurre al minimo la presentazione dei decreti-legge per la semplice ragione che, in mancanza delle semplificazioni procedurali connesse al ricorso alla questione di fiducia, non sarebbe in grado di ottenerne la conversione, salvo che essi siano in numero limitato e di dimensione normativa contenuta, ossia che rispettino quei canoni richiesti dall’articolo 77 della Costituzione per poter ricorrere a tale istituto (sempre, come si è detto, che non si generalizzasse il contestato istituto della “ghigliottina”).

In proposito, non vale peraltro l’obiezione per cui senza lo strumento della questione di fiducia si rischierebbe di non ottenere neppure la conversione di quei decreti che fossero davvero straordinariamente necessari ed urgenti; da ultimo, proprio la recente emergenza pandemica ha dimostrato che, quando i decreti-legge sono adottati nel pieno rispetto dell’articolo 77 della Costituzione, non vi sono ostacoli alla spedita approvazione delle misure ivi contenute persino da parte delle opposizioni.

2.3. Una proposta specifica contro l’abuso della decretazione d’urgenza;

Posto dunque che la vera misura necessaria per fermare l’abuso del ricorso alla decretazione d’urgenza è quella di proibire l’utilizzo della questione di fiducia nell’iter di conversione dei decreti-legge, si può comunque ragionare su un secondo ordine di misure che si collocano su di un diverso piano di intervento e che potrebbero essere in ogni caso adottate per cercare quantomeno di limitare questa prassi distorsiva. Si tratterebbe di incidere almeno su due profili: da un lato occorre introdurre un sistema efficace di controlli, dall’altro è opportuno modificare e integrare il testo dell’articolo 77 della Costituzione.

2.3.1. Controlli più efficaci: il ruolo della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica.

In proposito, è innanzitutto utile ricordare come la formulazione dell’articolo 77 della Costituzione sia dall’origine unanimemente correlata all’opportuna necessità di

circostrivere l'utilizzo di questo istituto. Pur in assenza di alcuna previsione esplicita in tal senso nello Statuto Albertino, il ricorso al decreto-legge si era comunque già affermato in via di prassi nel nostro Paese nel periodo liberale, prima di essere confermato durante il periodo fascista, quando il regime, conformemente alla sua impostazione illiberale e autoritaria, ne aveva confermato l'uso, rendendolo anzi di fatto il modo ordinario di legiferare assieme ai decreti legislativi (il che naturalmente getta una luce ulteriormente sinistra sullo "stato dell'arte" attuale).

Guardando specificamente all'ordinamento repubblicano, in concreto l'abuso della decretazione d'urgenza si è affermato perché, in assenza di un effettivo ed efficace controllo da parte degli organi di garanzia, **i limiti all'adozione dei decreti-legge avrebbero dovuto essere fatti valere dal Parlamento, che però, parallelamente alla sua perdita di centralità nell'assetto istituzionale, è progressivamente riuscito sempre meno ad impedire il dilagare di questa pratica**, finendo per abdicare rispetto al proprio ruolo nell'esercizio della funzione normativa ed anzi per cooperare con il Governo rispetto alla perpetrazione di questo abuso.

In questo contesto, **la Corte Costituzionale e il Presidente della Repubblica hanno in realtà accentuato nel corso del tempo i propri richiami a Parlamento e Governo** per lo svolgimento di un'attività legislativa maggiormente in linea con i canoni costituzionali.

La Corte costituzionale, in particolare, ha progressivamente superato alcune impostazioni che in precedenza facevano retrocedere il proprio controllo: ha rigettato la teoria della capacità sanante della legge di conversione con riferimento ai vizi del decreto-legge; ha enfatizzato il necessario requisito dell'omogeneità del decreto-legge; ha protetto il procedimento parlamentare di conversione dall'intrusione di disposizioni spurie; ha dichiarato illegittima la pratica della reiterazione dei decreti-legge. Ciononostante, diversamente da quanto accaduto a seguito proprio della celebre e già citata sentenza n. 360 del 1996, che ha effettivamente debellato il ricorso la reiterazione dei decreti-legge, **i progressi compiuti dalla Consulta sul piano teorico rispetto alla sindacabilità della decretazione d'urgenza non hanno avuto sul piano concreto lo stesso seguito.**

Discorso simile vale per l'attività svolta del Presidente della Repubblica, caratterizzata nel tempo da un interventismo sempre più marcato in termini di richiami al Governo e al Parlamento, ma ugualmente privo di un'efficacia riscontrabile in concreto.

Quanto alla Corte costituzionale, il controllo di costituzionalità esercitato in via successiva, da un lato, sconta inevitabilmente un'efficacia pressoché nulla con

riferimento ad atti con forza di legge dall'esistenza precaria fino alla loro conversione in legge e, dall'altro lato, proprio con riferimento alla procedura di conversione, patisce dal carattere necessariamente dirompente delle conseguenze che derivano dalla rilevazione di vizi di costituzionalità in procedendo (destinati a travolgere non una singola disposizione ma il relativo provvedimento nel suo complesso).

Quanto all'azione del Presidente della Repubblica, l'impossibilità di fare da argine effettivo all'abuso della decretazione d'urgenza è determinata da una comprensibile ritrosia a ingerirsi rispetto a questioni ritenute come attinenti in definitiva all'indirizzo politico, dalla debolezza connessa alla propria legittimazione indiretta rispetto al consenso popolare, così come dalla mancata attribuzione esplicita in suo favore di un ruolo con specifico riguardo allo svolgimento di controlli rispetto all'emanazione dei decreti-legge.

Proprio collegandosi a quest'ultimo aspetto, va sottolineato che **se si vuole garantire un controllo efficace circa la sussistenza dei presupposti per l'adozione dei decreti-legge risulta necessario intervenire attribuendo formalmente all'una o all'altra di queste due istituzioni di garanzia il compito esplicito di esercitare tale funzione.**

Si potrebbe pensare, anzitutto, di investire di tale funzione la Corte costituzionale. Si tratterebbe di un controllo più tempestivo di quello attuale ma necessariamente non potrebbe essere preventivo, poiché, data l'urgenza in risposta alla quale dovrebbe intervenire un decreto-legge, non si può immaginare che esso non entri in vigore nelle more della relativa decisione del giudice costituzionale. Del resto, **l'intervento della Corte potrebbe essere istituito prevedendo che, entro un termine molto breve (ad esempio, di sette giorni), una cospicua minoranza parlamentare (ad esempio, un terzo dei membri di una Camera) possa investirla del compito di verificare l'effettiva esistenza dei presupposti che dovrebbero legittimare l'adozione dell'atto.**

Alternativamente, **si potrebbe immaginare di affidare esplicitamente una (necessariamente diversa) funzione di controllo in tal senso al Capo dello Stato in fase di emanazione dei decreti-legge (e di promulgazione delle leggi di conversione).**

Tra le due opzioni, potrebbe forse sembrare preferibile la seconda.

L'intervento della Corte costituzionale, infatti, per quanto anticipato non potrebbe che risultare comunque successivo rispetto all'emanazione del decreto-legge e alla sua entrata in vigore. In effetti, si dovrebbe prevedere un termine per consentire a coloro

che fossero titolari del potere di adirla di esercitare tale prerogativa ponendo, in particolare, le questioni da valutare (del resto **non sembra configurabile un intervento d'ufficio della Consulta**). Inoltre, il giudizio della Corte costituzionale non potrebbe che svolgersi con le forme proprie di un'istanza giurisdizionale (e, anzitutto, quelle connesse al contraddittorio), con i relativi tempi, anche connessi alla sua composizione collegiale. Per di più, si tratta di una soluzione che esporrebbe politicamente la Corte costituzionale e potrebbe alla fine indebolire il successivo controllo di legittimità eventualmente attivato dai giudici comuni che ritenessero di sollevare una questione di costituzionalità per mancanza dei presupposti sui decreti-legge (che avrebbero già superato il suo vaglio in via preventiva). Ancora, dato che l'effettivo arginamento dell'abuso della decretazione d'urgenza passa necessariamente anche dalle limitazioni relative alle disposizioni introdotte in sede di conversione (v. infra), sarebbe a tale riguardo necessario introdurre anche un possibile ricorso diretto da parte dei medesimi soggetti legittimati anche avverso il testo della legge di conversione approvato dal Parlamento.

Il Presidente della Repubblica, allora, sembrerebbe essere l'istituzione che meglio potrebbe svolgere un più efficace controllo circa la sussistenza dei requisiti necessari per l'adozione di un decreto-legge, per quanto sia opportuno in linea generale evitare che questi non risulti troppo esposto rispetto allo svolgimento dell'attività del Governo (e del Parlamento) al fine di non compromettere la sua posizione costituzionale di tendenziale neutralità rispetto al sistema politico. Innanzitutto, la sua natura monocratica consente un controllo più tempestivo rispetto a quello eventualmente esercitabile dalla Corte costituzionale. Inoltre, la sua caratura non giurisdizionale consente l'esercizio di un giudizio più "flessibile" e sommario, in grado comunque di non pregiudicare l'eventuale intervento successivo dell'organo cui è attribuito un controllo di tipo giurisdizionale. Naturalmente, anche questa soluzione non è senza costi, richiedendo al Presidente di svolgere una funzione che potrebbe metterlo comunque in tensione con il Governo e la maggioranza (quando rifiutasse l'emanazione) o con l'opposizione (quando la concedesse troppo facilmente).

All'interno di questa impostazione, che, in una forma o nell'altra, prevede un controllo anticipato rispetto a quello attuale per far valere i limiti alla decretazione d'urgenza, sembra utile intervenire sul testo dell'articolo 77 della Costituzione, introducendo alcune specificazioni, aggiunte e modifiche, che consentano di esercitare questo controllo in modo più agevole rendendolo il più possibile formale, così da esporre al minimo l'organo cui la funzione verrebbe attribuita. La minor esposizione possibile, del resto, appare necessaria al fine di garantire la stessa praticabilità e efficacia del controllo.

Nell'ottica che qui si è preferita – pur senza escludere uno schema che guardi anche alla Corte costituzionale – **sarebbe poi importante stabilire che il controllo da parte del Capo dello Stato non implichi necessariamente la reiezione dell'intero testo del decreto-legge, ma gli consenta di procedere ad emanazioni selettive. Allo stesso modo, si potrebbe ipotizzare la possibilità per il Capo dello Stato di promulgare solo parzialmente la legge di conversione del decreto-legge, o, più precisamente, di limitare la promulgazione a un testo che comprenda le sole disposizioni conformi ai presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione.** La promulgazione parziale – che, in riferimento alle altre leggi sembra certamente in contrasto sia con la funzione del Capo dello Stato, che verrebbe a ingerirsi eccessivamente nelle questioni di indirizzo politico, sia con l'unitarietà della legge che le Camere adottano con una valutazione che è necessariamente complessiva e non frazionabile (da cui la necessità del voto finale) – potrebbe infatti diversamente ritenersi accettabile proprio limitatamente alla conversione dei decreti-legge. Pertanto, il potere di promulgazione parziale non verrebbe esercitato in relazione al normale potere legislativo delle Camere, che non incontra limiti di finalità e di materia, ma esclusivamente in relazione allo specifico potere di conversione in legge dei decreti-legge, che è limitato nei presupposti, nelle materie, e nella sua estensione dalle previsioni di cui all'articolo 77 della Costituzione.

La promulgazione parziale della legge di conversione e l'emanazione parziale del decreto-legge, cui il Presidente dovrebbe ricorrere esclusivamente in relazione alla non sussistenza dei soli presupposti costituzionali (e non dunque in generale per ogni motivo di legittimità e di merito), sarebbe espressione dei poteri di garanzia del Presidente. Egli dovrebbe, infatti, garantire che non vi siano abusi governativi nel ricorso a una procedura materialmente legislativa diversa da quella che la Costituzione incardina in via ordinaria nelle Camere e che non vi siano abusi parlamentari nell'impiego della “corsia preferenziale” riservata all'esame del disegno di legge di conversione del decreto.

Nella prospettiva di una riforma che introduca la sfiducia costruttiva, inoltre, l'enfaticizzazione in capo al Presidente della Repubblica del potere di garanzia costituito dal controllo sulla decretazione d'urgenza e sulle leggi di conversione sembrerebbe controbilanciare l'affievolimento sostanziale dei suoi poteri in merito alla nomina del Presidente del Consiglio e allo scioglimento anticipato delle Camere. Tale inevitabile affievolimento dei poteri connessi alla sua funzione arbitrale sarebbe pertanto compensato da un suo più rilevante ruolo nell'esercizio della funzione di garanzia e, specificamente, nella valutazione dei presupposti per l'esercizio straordinario da parte

del Governo della funzione legislativa e per circoscrivere il contenuto delle leggi di conversione.

2.3.2. Ulteriori limitazioni da introdurre nell'articolo 77 della Costituzione.

In via aggiuntiva o subordinata alla misura che appare più consona alla riconduzione a eccezionalità della decretazione d'urgenza, ossia l'abolizione della possibilità di ricorrere alla questione di fiducia per l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge e in concomitanza con l'introduzione di un'istanza di controllo preventivo sull'esistenza dei presupposti costituzionali, è possibile immaginare di intervenire sul testo dell'articolo 77 della Costituzione. Esso, del resto, ha subito un processo di progressivo svuotamento fin a partire dalla II Legislatura repubblicana, purtroppo perdendo di fatto la sua originaria capacità limitativa del ricorso alla decretazione d'urgenza. Potrebbero pertanto rendersi utili alcune modificazioni specifiche del testo e della procedura, come quelle che di seguito si propongono.

- a) Migliore **specificazione dei presupposti** che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza

Il testo dell'articolo 77 della Costituzione autorizza il Governo ad adottare i decreti-legge in casi straordinari di necessità e urgenza. In primo luogo, si potrebbe adottare una formulazione più stringente di quella che si riferisce ai "casi", quasi sempre dilatata al di là di ipotesi di vere e proprie emergenze di fatto, per scolorire fino al punto di ricomprendere tutte quelle situazioni per le quali il Governo ritenga opportuno intervenire tempestivamente anche per mere ragioni politiche. Da questo punto di vista, potrebbe essere utile specificare che alla decretazione d'urgenza si possa ricorrere solo ed esclusivamente quando vi siano emergenze di fatto straordinarie che rendano necessario ed urgente intervenire. Inoltre, potrebbe essere utile specificare che si debba trattare anche di casi imprevedibili. Molto spesso, per esempio, l'urgenza è determinata dal mero approssimarsi di un termine legislativo. Si pensi ai consueti decreti c.d. milleproroghe, così negativi sulle attività delle pubbliche amministrazioni, la cui inerzia rispetto ai termini di legge può sempre contare sull'intervento di dilazioni improvvise, e su quelle dei cittadini, che non sanno mai se poter fare effettivo affidamento circa i termini legislativi previsti.

b) Esplicitazione di limiti peculiari al ricorso alla decretazione d'urgenza: **specificità delle disposizioni, loro immediata applicazione, omogeneità rispetto all'emergenza, esclusione di materie specifiche**

In secondo luogo, potrebbe risultare utile introdurre limiti ulteriori, anzitutto esplicitando nel testo dell'articolo 77 della Costituzione limitazioni che ad oggi sono contenute per lo più (ma non solo) nella legge n. 400 del 1988. In sostanza, bisognerebbe esplicitare: a) che i decreti-legge (e le leggi di conversione, su cui v. infra) non recano che disposizioni specifiche e di immediata applicazione nonché di contenuto omogeneo e strettamente correlato al caso di emergenza che ne giustifica l'adozione; b) che non possono disciplinare materie per le quali è prescritta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere; c) che non possono attribuire poteri regolamentari; d) che non possono rinnovare disposizioni adottate con decreti-legge non convertiti. Si tratta, infatti, di evitare che con la decretazione d'urgenza si introducano disposizioni ulteriori rispetto a quelle imposte dalla situazione di emergenza e a quanto sia urgente prevedere e di garantire la natura provvedimentale dei decreti-legge. In particolare, occorre poi evitare il ricorso a decreti omnibus, concernenti una pluralità di materie, esplicitando il requisito dell'omogeneità del decreto-legge, che dovrebbe riferirsi logicamente alla sola situazione emergenziale di fatto. Infine, è necessario rafforzare il divieto di ricorrere alla decretazione d'urgenza quando la Costituzione prescrive per il procedimento legislativo la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera, ossia in materia costituzionale ed elettorale, per le ipotesi di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, nonché di approvazione di bilanci e consuntivi.

c) Procedura di adozione dei decreti: **tutela della collegialità del Governo e del presupposto dell'urgenza**

In terzo luogo, occorrerebbe intervenire sulla procedura di adozione dei decreti-legge. Essa attualmente prevede che siano adottati dal Governo, che deve il giorno stesso presentarli alle Camere. Poiché tra l'adozione governativa e la presentazione alle Camere vi è di mezzo l'emanazione presidenziale, questa disposizione si è interpretata come se il termine di presentazione alle Camere (il giorno stesso) non decorresse dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, ma dall'emanazione del Capo dello Stato. Sulla base di questa interpretazione, si è diffusa la prassi per cui, tra la deliberazione del decreto da parte del Consiglio dei ministri e l'emanazione da parte del Capo dello Stato, trascorre un periodo di tempo che può essere assai

lungo. Per giustificare tale lasso di tempo, generalmente si invoca la necessità di consentire il controllo presidenziale del decreto in vista dell'emanazione, ma in realtà accade generalmente che il testo del decreto-legge, pur deliberato dal Consiglio dei ministri, non è pronto o, talora, è del tutto assente, come nel caso dei decreti "copertina". Si tratta di una prassi che viola il principio di collegialità del Governo, in quanto il testo finale del decreto è confezionato nel triangolo Presidente del Consiglio, Sottosegretario di Stato con funzione di segretario del Consiglio e Presidente della Repubblica. Inoltre, rivela che i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza in effetti non sussistono, visto che l'emanazione del decreto-legge avviene anche con alcune settimane di ritardo. A questo fine, il testo dell'articolo 77 della Costituzione dovrebbe essere modificato nel senso di prevedere che il testo del decreto debba essere trasmesso al Capo dello Stato immediatamente dopo la deliberazione, che quest'ultimo, accertati i presupposti, lo emana entro il giorno successivo e che il testo è trasmesso alle Camere per la conversione contestualmente all'emanazione.

d) **Esplicitazione dell'estensione dei limiti per la decretazione d'urgenza alla legge di conversione**

Occorrerebbe poi incidere sulla procedura di conversione del decreto-legge. Da questo punto di vista, una tutela effettiva delle prerogative del Parlamento dovrebbe esplicitare ciò che la giurisprudenza costituzionale ha già più volte affermato in teoria, senza che un seguito vero e proprio, se non in marginali casi, si sia verificato. Poiché, in effetti, la procedura di conversione dei decreti-legge comporta un esame parlamentare non comparabile a quello possibile nelle altre procedure legislative, la tutela delle prerogative del Parlamento passa necessariamente dalla garanzia che la "corsia veloce" che pur sempre connota la conversione dei decreti-legge non sia sfruttata per inserire nella legge di conversione emendamenti estranei al contenuto del decreto. Per questa ragione, una volta che il decreto-legge sia costretto nell'ambito di un'area più rigidamente connessa all'emergenza che lo ha giustificato, è indispensabile evitare, altresì, che sia surrettiziamente possibile sfuggire alla procedura parlamentare ordinaria introducendo per via emendativa disposizioni spurie nella legge di conversione. Per questa ragione, la legge di conversione dovrà presentare solo contenuti omogenei rispetto al decreto cui si riferisce. Peraltro, più in generale, proprio per tutelare il procedimento legislativo ordinario, dovrebbero essere esplicitamente estesi alla legge di conversione anche tutti gli altri limiti previsti per il ricorso alla decretazione d'urgenza. Del resto, nello schema proposto, ciò risulterebbe non solo auspicabile e possibile ma risulterebbe

altresì garantito dal duplice controllo selettivo garantito dal Capo dello Stato in fase di emanazione dei decreti e poi di promulgazione della legge di conversione.

e) La **garanzia della bicameralità** del procedimento di conversione

Allo scopo di ripristinare l'esercizio paritario della funzione legislativa da parte delle due Camere, si potrebbe prevedere che il decreto-legge decada non solo in caso di mancata conversione nel termine di sessanta giorni, ma anche nel caso di mancata approvazione del disegno di legge di conversione da parte della Camera presso la quale è incardinato entro un termine che garantisca all'altra Camera un ugual numero di giorni di esame. In sostanza quindi, il decreto-legge decadrebbe non solo se non convertito entro il sessantesimo giorno dall'emanazione, ma anche se non vi sia la deliberazione della prima Camera di esame entro trenta giorni, così da lasciarne altrettanti alla seconda. Esso decadrebbe, inoltre, se la seconda Camera non lo approvasse in via definitiva entro i trenta giorni successivi, nel caso non apporti modificazioni, o entro il quindicesimo giorno successivo, nel caso ne apporti, così da lasciarne ulteriori quindici alla prima (o, per dire, entro il diciottesimo, se la prima Camera avesse concluso il suo iter in ventiquattro giorni, lasciandone alla seconda trentasei). In tal modo ogni Camera dovrebbe lasciare all'altra uno spazio almeno uguale a quello dalla stessa impegnato per l'esame, così da evitare il monocameralismo alternato cui si assiste ora.

f) Le **sanatorie**

Infine, occorrerebbe intervenire sulla possibilità delle Camere di regolare i rapporti sorti durante la vigenza dei decreti-legge non convertiti. È noto, infatti, che tale possibilità si è trasformata, in sostanza, nell'occasione per le Camere di provvedere ad una conversione tardiva dei decreti-legge e che tramite tale possibilità si sono sviluppate le pratiche di conversioni cumulative di plurimi decreti-legge in un'unica legge di conversione (c.d. decreti-minotauro), con ulteriore depauperamento delle prerogative parlamentari (ed ennesimo incentivo al Governo nell'abuso della decretazione d'urgenza). Bisognerebbe quantomeno prevedere che il ricorso alle c.d. leggi di sanatoria, che ora consistono in una generale clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto non convertito, producendo in sostanza una conversione tardiva, possano riguardare esclusivamente gli effetti irreversibilmente prodotti. Tuttavia, si potrebbe più efficacemente provvedere ad un'abrogazione della disposizione, sul presupposto che il ricorso ad una legge

retroattiva per regolare specifiche categorie di rapporti giuridici sorti durante la vigenza di un decreto non convertito sarebbe comunque sempre possibile ma all'interno dei più garantisti limiti previsti per il ricorso, in linea generale, ad una legge retroattiva (a partire da una stringente valutazione in termini di ragionevolezza), con la conseguenza, però, di impedire conversioni generalizzate tardive.

Alla luce di quanto osservato in precedenza, si potrebbe riformulare il testo dell'articolo 77 della Costituzione, grosso modo e al netto delle specifiche formulazioni da scegliere (che richiederebbero una più ponderata valutazione), in questi termini:

“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando un'emergenza di fatto straordinaria e imprevedibile renda necessario ed urgente intervenire, il Governo può adottare sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge. I decreti, una volta deliberati dal Consiglio dei ministri, sono immediatamente presentati al Presidente della Repubblica che, limitatamente alle disposizioni per le quali ha accertato la sussistenza dei presupposti, li emana entro il giorno successivo. Il Governo deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti e le leggi di conversione non recano che disposizioni specifiche e di immediata applicazione nonché di contenuto omogeneo rispetto all'emergenza di fatto che li giustifica. Non possono disciplinare materie per le quali è prescritta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, né attribuire poteri regolamentari e neppure rinnovare disposizioni adottate con decreti non convertiti.

Le leggi di conversione sono promulgate nelle sole disposizioni conformi al presente articolo. Per le altre il Governo presenta appositi disegni di legge da esaminare secondo il procedimento ordinario.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione o se il relativo disegno di legge di conversione non sia approvato dalla Camera che lo sta esaminando entro un termine che consenta all'altra Camera di disporre almeno dello stesso numero di giorni di esame”.