

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Lorenzo Spadacini

Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

LORENZO SPADACINI

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge. Lo straniero è ammesso in Italia solo per motivi internazionali.

DECRETO-LEGGE E ALTERAZIONE DEL QUADRO COSTITUZIONALE

Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli

Lo straniero a cui sia in vigore nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha lo stesso diritto di asilo politico della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.



€ 43,00



CACUCCI EDITORE
BARI

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni.

Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formati), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Giovanni Luchena, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

LORENZO SPADACINI

DECRETO-LEGGE E ALTERAZIONE
DEL QUADRO COSTITUZIONALE

Distorsioni del bicameralismo, degenerazione
del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2022 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.
9. **Gavina Lavagna**, *Gli atti aventi forza di legge e le regioni*, 2019.
10. **Marco Podetta**, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, 2020.
11. **Cosimo Pietro Guarini**, *Partecipazioni pubbliche e responsabilità amministrativa*, 2020.
12. **Francesco Gaspari**, *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali. Una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, 2021.
13. **Lorenzo Spadacini**, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, 2022.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea, Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.
3. **Alessandro Lauro**, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, 2020.
4. **Francesco Gabriele, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Anna Maria Nico, Vittorio Teotonico**, *Costituzione, diritti sociali, economia*, 2020.

Sommario

Introduzione	1
--------------	---

CAPITOLO PRIMO

Il predominio della decretazione d'urgenza nella produzione normativa primaria: l'analisi della prassi più recente

SEZIONE I

Anomalie costituzionali nella fase endogovernativa

1. L'aumento dell'incidenza dei decreti-legge e l'espansione della loro portata normativa	7
2. La svalutazione del presupposto dell'urgenza nella tempistica del perfezionamento dei decreti-legge	26
3. L'elusione del principio di collegialità del Consiglio dei ministri	39

SEZIONE II

Svilimento del ruolo del Parlamento e superamento del bicameralismo perfetto nella procedura legislativa di conversione

1. L'elevata emendabilità delle leggi di conversione come sintomo solo apparente di vitalità parlamentare	57
2. L'uso sistematico della questione di fiducia e l'elusione della procedura legislativa normale	70
3. Il procedimento monocamerale decentrato dei disegni di legge di conversione	89

SEZIONE III

Le conversioni anomale

- | | |
|--|-----|
| 1. Le leggi di conversione “minotauro” | 103 |
| 2. Le abrogazioni con decreto-legge di disposizioni contenute in decreti-legge in corso di conversione | 115 |
| 3. Le conversioni “mascherate” attraverso le clausole di salvezza degli effetti prodotti | 134 |

CAPITOLO SECONDO

Le conseguenze degenerative nella produzione normativa imputabile al Governo

- | | |
|--|-----|
| 1. Il tramonto del disegno di legge governativo | 145 |
| 2. La recente recessività del ricorso alla delega legislativa per perseguire l'indirizzo politico dell'Esecutivo | 155 |
| 3. La riproposizione nelle leggi di bilancio delle anomalie riscontrate nella decretazione d'urgenza | 167 |
| 4. La fuga dai regolamenti approvati dal Consiglio dei ministri | 177 |
| 5. ... segue: i Dpcm e la loro “deflagrazione” nella gestione della pandemia | 196 |

CAPITOLO TERZO

La carenza di effettività dei controlli esercitati dagli organi di garanzia costituzionale

- | | |
|--|-----|
| 1. La sterilità del controllo presidenziale sui presupposti dei decreti-legge | 217 |
| 2. La parabola discendente del rinvio delle leggi di conversione | 239 |
| 3. L'elusione del potere presidenziale di controllo nell'emanazione degli atti normativi secondari | 269 |
| 4. I significativi passi avanti della Corte costituzionale dopo la sentenza n. 360 del 1996 | 274 |
| 5. Il deludente seguito della giurisprudenza costituzionale | 287 |

Osservazioni conclusive

1. Il decreto-legge e lo scardinamento del sistema delle fonti	293
2. La questione di fiducia come elemento chiave dell'abuso della decretazione d'urgenza	298
3. Lo snaturamento del procedimento legislativo bicamerale	302
4. La pericolosa trasformazione delle funzioni di garanzia in magistero di persuasione	313
5. La dubbia efficacia delle soluzioni di ingegneria costituzionale	325

Appendice

Tabella analitica dei decreti-legge approvati nella XVIII Legislatura fino al 15 agosto 2021	339
Tabella analitica dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge emanati nella XVIII Legislatura fino al 15 agosto 2021 nel primo ramo parlamentare di deferimento	355
Tabella analitica delle leggi di conversione dei decreti-legge emanati nella XVIII Legislatura fino al 15 agosto 2021	363
Bibliografia	375

Introduzione

In ogni ordinamento che si ispiri ad una forma di stato liberale e democratica la funzione legislativa è attribuita al Parlamento, ossia a un'istituzione, variamente configurata, che comprenda indefettibilmente un organo collegiale direttamente rappresentativo della volontà popolare (A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 5 ss.) e in posizione di sostanziale indipendenza dagli altri organi costituzionali. Ciò caratterizza, per usare la classificazione tradizionale, tanto le forme di governo parlamentari quanto quelle presidenziali, semipresidenziali o direttoriali. Anche in esse, infatti, la funzione legislativa è indefettibilmente assegnata al Parlamento. Dal punto di vista della legislazione, ciò che differenzia i diversi ordinamenti liberali non sta, dunque, nell'attribuzione del relativo potere al Parlamento, bensì nel ruolo degli altri organi, che possono cooperare alla formazione della legge in aggiunta a quello rappresentativo della volontà popolare: con molte approssimazioni, si può sinteticamente dire che nelle forme di stato con più livelli di governo può intervenire al livello "superiore" un'ulteriore Camera, non rappresentativa della volontà popolare ma degli enti che compongono i livelli "inferiori"; nelle forme di governo presidenziali, il Presidente può partecipare alla legislazione opponendovi un veto o rinunciandovi; in molte forme di governo parlamentari concorre alla legislazione una ulteriore Camera, variamente legittimata (in via diretta nel nostro ordinamento), che interloquisce con l'Assemblea direttamente elettiva (da noi in posizione paritaria). Nonostante tale varietà di soluzioni o combinazioni, resta un fatto essenziale: in tutti gli ordinamenti liberali e democratici l'organo centrale della legislazione è una Assemblea direttamente eletta.

Com'è ovvio, dunque, anche la Costituzione italiana assegna la funzione legislativa al Parlamento. L'art. 70 Cost., infatti, stabilisce che «La funzione legislativa è esercitata [...] dalle [...] Camere».

Un primo elemento peculiare della Costituzione italiana sta nella previsione esplicita che a tale attribuzione parlamentare della funzione legislativa si può fare talora eccezione. Si tratta di eccezioni indicate tassativamente: i decreti-legge e i decreti legislativi. Ma che di eccezioni si tratti, non si può dubitare. Aderendo nella regola al principio

fondamentale comune a tutti gli ordinamenti liberali, infatti, la formulazione delle disposizioni costituzionali che prevedono i due strumenti eccezionali è caratterizzata in termini negativi: per ammettere i decreti legislativi, l'art. 76 Cost. si apre sancendo che «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato»; per ammettere i decreti-legge, l'art. 77, comma 1, Cost., si apre statuendo che il «Governo non può [...] emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

Alla natura eccezionale dell'attribuzione al Governo dell'esercizio della funzione legislativa consegue la predisposizione nel testo della Costituzione di una serie di limitazioni al ricorso ai relativi strumenti. La Costituzione prevede pertanto all'art. 76 Cost. che alla decretazione legislativa si può ricorrere solo per oggetti definiti e attraverso una previa legge ordinaria, che tale legge deve prevedere un termine per l'esercizio governativo di tale funzione e che essa deve contenere l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi cui il Governo è tenuto ad attenersi nell'esercizio della delega. All'art. 77 la Costituzione prevede che, al decreto-legge il Governo, sotto la sua responsabilità, può ricorrere solo in casi straordinari di necessità ed urgenza, che il decreto deve essere immediatamente trasmesso alle Camere per la conversione in legge e che in mancanza di tale conversione nel termine di sessanta giorni, il decreto perde effetto fin dall'origine. Con particolare riferimento a tale ultimo requisito, val la pena sottolineare, fin da subito, che la Costituzione non impone affatto la conversione dei decreti-legge entro sessanta giorni, né impone che entro quella scadenza le Camere si esprimano (come si tende invece a dire). La Costituzione si limita ad affermare che, in mancanza di conversione entro sessanta giorni, il decreto perde efficacia fin dall'origine. È dunque onere del Governo, che ha adottato il decreto-legge sotto la sua responsabilità, ottenerne la conversione. Solo un ribaltamento della natura eccezionale della previsione costituzionale potrebbe giustificare, all'opposto, un'interpretazione dell'art. 77 Cost. nel senso che il Parlamento *debba* esprimersi entro sessanta giorni, ancorché la prassi sembri attestare che la disposizione sia intesa in questi termini.

Tuttavia, com'è noto, fin dall'entrata in vigore della Costituzione ciascuna delle limitazioni che essa ha previsto per contenere il ricorso governativo agli atti con forza di legge è stata sottoposta a forzature. In particolare, di abuso della decretazione d'urgenza (e di quella legislativa) si parla da anni o forse – per meglio dire – da sempre... dal momento che anche prima, in periodo statutario, il Governo aveva preso a

ricorrere eccessivamente agli atti normativi con forza di legge. Durante il periodo repubblicano, in particolare, dopo le prime legislature che hanno fatto in parte eccezione, già negli anni Settanta, Predieri poteva definire il decreto-legge come «disegno di legge governativo rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività», imponendovi un corso rapido (A. PREDIERI, *Il Governo co-legislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX), e Paladin rilevava come «il decreto-legge si riduce in sostanza ad una anomala proposta che il Governo sottopone alle Camere, sia pure per darle immediata esecuzione» (L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1974, p. 1525).

Mi pare però che valga la pena di procedere ad una ricognizione delle ultime puntate di questa lunga storia di forzature, almeno per due ragioni.

In primo luogo, perché il loro accumularsi sembra aver infine invertito del tutto il rapporto tra regola ed eccezione nell'attribuzione della funzione legislativa alle Camere (la regola) e la previsione di strumenti di rango legislativo cui il Governo può talora ricorrere (l'eccezione). Si tratta di un'inversione che per portata travalica la gravità delle violazioni delle singole disposizioni costituzionali che limitano l'esercizio della potestà legislativa del Governo, finendo invece per determinare una preoccupante involuzione della stessa forma di stato liberale e democratica.

Tale inversione tra regola ed eccezione si è consumata, in certa parte, secondo linee degenerative da lungo tempo in via di "sviluppo", a partire dalla sottovalutazione dei requisiti costituzionali della straordinaria necessità e urgenza per come sono stati successivamente arricchiti di significato soprattutto dal Giudice costituzionale.

In particolare, sebbene il requisito dell'omogeneità delle disposizioni del decreto-legge tra loro, da un canto, e della legge di conversione con il decreto, dall'altro, sia stato molto valorizzato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e anche negli interventi del Presidente della Repubblica, la prassi sembra attestare che le linee di maggior progressione dell'abuso della decretazione d'urgenza si appoggiano ora proprio su una crescente disomogeneità dei decreti e delle leggi di conversione. Ciò è confermato dalla sempre maggiore portata normativa di tali atti, che sarà misurata in termini non di articoli, ma di commi, perché gli articoli non costituiscono più una unità di misura attendibile, dal mo-

mento che i testi normativi, anche quando sono originariamente redatti in più articoli, alla fine del procedimento parlamentare sono spesso ridotti ad un articolo unico, allo scopo di consentire un singolo voto fiduciario col quale essere approvati in blocco.

Per altro verso, l'inversione tra regola e eccezione si è realizzata anche tramite strumenti e forme nuove, quantomeno nell'impatto. È il caso della nuova prassi – purtroppo si tratta di un fenomeno non più occasionale – della confluenza di più decreti in un'unica legge di conversione, che provoca notevoli problemi di coerenza nel “nuovo” assetto delle fonti. Allo stesso modo, nuove criticità sono emerse dall'impatto nelle procedure di conversione di decreti-legge recanti abrogazioni di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione.

Un secondo elemento di novità, che mi pare giustificare uno studio nuovo sulla questione vecchia dell'abuso della decretazione d'urgenza, è dato dal recente emergere di ulteriori conseguenze sul procedimento legislativo parlamentare. Il disancoramento della decretazione d'urgenza dai suoi limiti costituzionali, infatti, non ha solamente prodotto effetti sugli altri atti tipici della produzione normativa del Governo: il disegno di legge governativo sembra aver perso ogni utilità nella dinamica di produzione dell'indirizzo politico; la decretazione legislativa sembra degnarsi rispetto alla sua funzione ordinaria di consentire al Parlamento di fissare le linee fondamentali di grandi riforme per lasciare al Governo il compito di individuarne i dettagli; per non dire delle distorsioni che hanno interessato le fonti secondarie, a partire dal regolamento governativo, in via di estinzione, schiacciato verso l'alto dall'uso disinvolto della decretazione d'urgenza e verso il basso da forme di normazione secondaria “deteriore”. Queste ultime, in particolare, sono caratterizzate da una progressiva elusione del principio di collegialità del Governo, entro il quale emerge una pericolosa fuga dal Consiglio dei ministri a favore di una (ulteriore) valorizzazione delle figure monocratiche, dal Presidente del Consiglio ai singoli Ministri.

Si diceva, però, che le recenti tendenze dell'abuso della decretazione d'urgenza si accompagnano non solo ad uno stravolgimento del sistema degli atti normativi riferibili al Governo ma sembrano ora produrre conseguenze specifiche sul peculiare sistema di organizzazione bicamerale del nostro Parlamento. Tale organizzazione, come si sa, prevede un procedimento legislativo ove la legge è intesa come prodotto collettivo delle due Camere. È il paradigma del bicameralismo perfetto nel procedimento legislativo,

fatto oggetto di critiche diffuse e iniziative di riforma, che sono però sempre fallite alla prova del voto popolare. Ciononostante, esso risulta sostanzialmente travolto dall'attuale prassi nella produzione normativa, specie con riferimento alla decretazione d'urgenza, che realizza una sostanziale "monocameralizzazione alternata" del procedimento legislativo, in contrasto con l'assetto costituzionale vigente. Tale processo si accompagna allo svuotamento del ruolo delle Assemblee, realizzando alla fine un processo legislativo di fatto decentrato, con la Commissione del primo ramo di esame dei disegni di legge di conversione che svolge funzioni sostanzialmente redigenti e le due Assemblee (assieme alla Commissione del secondo ramo parlamentare d'esame) relegate ad un ruolo di mera ratifica. Tale riduzione del procedimento legislativo ad un procedimento monocamerale alternato e decentrato si realizza attraverso una specifica modalità di gestione dei tempi parlamentari in connessione con la abnorme portata normativa dei decreti-legge e delle leggi che li convertono, combinato con un uso sistematico della questione di fiducia delle cui peculiari caratteristiche e delle cui linee espansive il lavoro vuole dare specifica descrizione critica.

Al fine di condurre la ricerca, ho dunque considerato, oltre ai dati già presenti in letteratura o diffusi a livello istituzionale (a partire dal prezioso lavoro svolto dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati), quelli desumibili dai decreti-legge adottati dal Governo nella XVIII Legislatura, fino alla pausa estiva del 2021 (convenzionalmente fissata nel 15 agosto), e dalle relative leggi di conversione. Essi sono stati distinti, in particolare, tra decreti "Covid" e "non Covid", sul presupposto che alcune dinamiche costituzionalmente rilevanti non possono essere generalizzate, perché specifiche rispetto ad un evento senza precedenti qual è la pandemia. Peraltro, i decreti afferenti alla gestione pandemica, considerati separatamente dagli altri decreti, possono offrire importanti spunti di riflessione, in quanto appaiono (se non tutti almeno in certa parte e comunque in misura sicuramente maggiore rispetto agli altri) anche intuitivamente più aderenti ai presupposti di straordinaria necessità e urgenza che la Costituzione richiederebbe per l'esercizio eccezionale della funzione legislativa da parte del Governo. Così, nel testo compariranno i dati sintetici desumibili dall'insieme di tale produzione normativa (solo se necessario in forma di tabella), mentre in appendice sono evidenziati i dati analitici relativi a ciascun atto normativo.

Lo studio analizza dunque le nuove forme con cui l'abuso della decretazione d'urgenza si manifesta e cerca di spiegare le ragioni per cui a tale

livello di anomalie e di conseguenze si sia potuti giungere senza che i due custodi della Costituzione, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, siano stati in grado di porvi freni effettivi. Le due istituzioni, in verità, hanno accentuato nel corso del tempo i propri richiami a Parlamento e Governo. La Corte costituzionale, in particolare, ha progressivamente superato antiche impostazioni che facevano retrocedere il proprio controllo: si è disfatta della dottrina della capacità sanante della legge di conversione con riferimento ai vizi del decreto-legge; ha enfatizzato il requisito dell'omogeneità del decreto e della legge di conversione; ha preso a proteggere il procedimento parlamentare di conversione dall'intrusione di disposizioni spurie. Ciononostante, diversamente da quanto accaduto a seguito della celeberrima sentenza n. 360 del 1996, che ha debellato la reiterazione dei decreti, i suoi progressi sul piano della sindacabilità teorica dei provvedimenti governativi d'urgenza (A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 250 s.) non hanno avuto il seguito che ci si sarebbe potuti aspettare. Lo stesso si dica per l'attività del Presidente della Repubblica, caratterizzata da un interventismo sempre più marcato in termini di richiami al Governo e al Parlamento ma privo di un'efficacia riscontrabile in concreto.

Specie con riferimento alla Presidenza della Repubblica, si ipotizza, invero, che il maggior protagonismo istituzionale che l'ha caratterizzata nella recente evoluzione del suo ruolo l'abbia pericolosamente avvicinata all'indirizzo politico, spuntandogli inevitabilmente le armi utili ad agire efficacemente come garante della Costituzione. Un percorso analogo, per la verità, sembra caratterizzare la stessa Corte costituzionale, il cui ruolo affianca sempre più un'accentuazione di tratti di protagonismo istituzionale a una flessibilizzazione dei termini delle sue pronunce e del loro seguito, con conseguente temperamento della loro efficacia deterrente.

Nelle osservazioni conclusive si tirano le somme di un così abnorme cumulo di anomalie costituzionali, si offre qualche valutazione rispetto alle proposte di riforma costituzionale avanzate per contenere il fenomeno descritto, senza nascondersi, tuttavia, che esso non potrà essere frenato, se non partendo dalla riaffermazione, specialmente da parte delle istituzioni di garanzia, della natura precettiva della Costituzione che c'è.

Brescia, 25 aprile 2022