



**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA**

di

Ginevra Cerrina Feroni

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato
Università degli Studi di Firenze)*

11 luglio 2014

Onorevole Presidente, Onorevoli membri della Commissione, desidero porgere il mio sentito ringraziamento per l'invito a questa audizione.

Vado per punti e in modo molto sintetico.

- 1) I decreti legge sono la parte più consistente della legislazione italiana approvata. I dati sono noti: la percentuale delle leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate si attesta oggi intorno al 60%. L'abuso che se ne è registrato, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, costituisce indubbiamente una delle maggiori distorsioni del disegno costituzionale, da anni al centro di ogni dibattito in tema di riforme costituzionali, ed oggetto di una sterminata letteratura.
- 2) Aggiungo che è anche una delle "tipicità" del nostro sistema (insieme al bicameralismo perfetto). Ed infatti, in un quadro di comparazione costituzionale, sono davvero pochi gli ordinamenti che prevedono una copertura costituzionale della decretazione d'urgenza (penso ad esempio alla Danimarca, alla Romania, alla Spagna). Esperienze, queste, peraltro non facilmente comparabili con il nostro sistema, sia perché in quegli ordinamenti l'utilizzo dell'istituto è decisamente più contenuto (per situazioni di emergenza, quali calamità naturali, o per introdurre misure fiscali), sia per le caratteristiche dell'istituto

medesimo. Penso ad esempio al caso spagnolo, di maggiore interesse ai nostri fini, dove i termini di vigenza del decreto sono 30 giorni, invece che 60 e dove rari, se non eccezionali, sono i casi di mancata convalida dei decreti. Dunque l'esperienza comparata non ci viene in aiuto nell'adottare quali parametri di riferimento presunti modelli virtuosi (sempreché ne esistano). Sempre in Spagna il fatto che l'istituto sia stato circondato da numerose cautele, come ad esempio l'introduzione in Costituzione di un ampio numero di limiti materiali - ovvero materie non regolabili con decreto legge, tra cui diritti, doveri e libertà - ha creato problemi interpretativi non indifferenti, che sono stati risolti attraverso una capillare giurisprudenza del Tribunale Costituzionale che è venuto a delineare il perimetro nel quale il decreto legge può oggi legittimamente intervenire.

3) A fronte di questo evidente scollamento tra previsione costituzionale ed effettività costituzionale - scollamento che peraltro tocca larga parte della nostra Costituzione e non è certo prerogativa esclusiva del decreto legge - la Corte costituzionale è negli anni intervenuta pesantemente sulla decretazione d'urgenza, con una giurisprudenza che sul tema può dirsi ormai più che consolidata. I passaggi di questa giurisprudenza sono noti:

- sentenza n. 29 del 1995 con la quale la Corte per la prima volta ha ritenuto di sindacare l'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza;
- sentenza n. 360 del 1996 con la quale, per la prima volta, è stato posto il divieto della reiterazione, perché ciò avrebbe leso la previsione costituzionale sotto più profili (alterando il carattere necessariamente provvisorio della decretazione, eliminando il carattere di straordinarietà, attenuando la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito), incidendo anche negli equilibri istituzionali (caratteri della forma di governo e attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento). La Corte ha anche chiarito che questa prassi, se diffusa e prolungata, finirebbe per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venisse a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o nella materia penale o fosse, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale;
- sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 con le quali per la prima volta sono state annullate due leggi di conversione perché i decreti legge erano mancanti dei requisiti di necessità ed urgenza;

- sentenza n. 22 del 2012 con la quale è stato esteso il criterio della manifesta estraneità ad emendamenti introdotti in Parlamento in sede di legge di conversione: “l’inserimento di norme eterogenee rispetto all’oggetto o alle finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell’urgenza del provvedere e i provvedimenti provvisori con forza di legge. (...) La necessaria omogeneità del decreto legge deve essere osservata anche dalla legge di conversione”;
- sentenza n. 32 del 2014 che porta a compimento il percorso giurisprudenziale in punto di omogeneità degli emendamenti aggiunti in sede di legge di conversione, esplicitando che quest’ultima debba rispettare il contenuto del decreto da cui origina in virtù del nesso funzionale che lega i due atti.

Ma anche i Presidenti della Repubblica sono intervenuti a più riprese sul tema. Penso da ultimo alla lettera del 27/12/2013 inoltrata ai Presidenti delle Camere sulla necessità di verificare con il massimo rigore l’ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione (nel caso di specie “nell’iter parlamentare di conversione in legge del decreto legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di Regioni ed Enti locali ed interventi localizzati nel territorio erano stati aggiunti al testo originario del decreto 10 articoli per complessivi 90 commi).

- 4) Il disegno di legge costituzionale del Governo, nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, prevede l’inserimento nell’art. 77 Cost. di alcuni dei limiti contenuti nell’art. 15 della legge 400/88 in particolare: divieto di provvedere con decreto nelle materie indicate nell’articolo 72, quarto comma Cost.; divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti; divieto di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; divieto di ripristinare l’efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Si stabilisce inoltre che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Non vi è dubbio che si tratta di una proposta che ha una sua ragionevolezza perché attraverso la costituzionalizzazione dei limiti dell’art. 15 legge 400 del 1988 si tenta di rendere più difficoltoso l’utilizzo distorto del 77 Cost. Del resto non sono mancati nel tempo tentativi analoghi di riforma costituzionale e, da ultimo, anche nella relazione della Commissione nominata dal Governo Letta. Ciò premesso, mentre sulla proposta complessiva di riforma (bicameralismo, titolo V) esprimo un giudizio complessivamente positivo (ma non essendo oggetto di questa audizione non mi soffermo), sul tema della riforma del 77 Cost.

ho maturato alcune perplessità che mi permetto di porre alla attenzione della Commissione.

- a) Prima considerazione. In via di premessa non si corregge l'abuso della decretazione d'urgenza intervenendo esclusivamente sull'art. 77 Cost., poiché il problema non attiene allo strumento in sé per sé, quanto all'utilizzo distorto che ne è stato fatto. Esiste dunque un problema politico di fondo dietro a detto fenomeno, riconducibile a profili di sistema attinenti alle dinamiche istituzionali e di forma di governo: penso alla perdita di centralità della fonte legislativa e all'indebolimento del ruolo rappresentativo delle assemblee parlamentari, con correlativa dilatazione dei poteri normativi del Governo; dato peraltro comune a molti ordinamenti giuridici occidentali e che si è concretizzato con il predominio degli esecutivi sia in punto di iniziativa legislativa, sia attraverso un uso crescente della delega legislativa; penso alla farraginosità e complessità del procedimento legislativo nel nostro sistema bicamerale perfetto; penso alla situazione di crisi economica, di natura emergenziale, che ha indubbiamente incentivato l'utilizzo dello strumento.
- b) Seconda considerazione. Una riforma che introduca in Costituzione ulteriori stringenti limiti volti a colpire l'abuso della decretazione pone un quesito pregiudiziale, ovvero cosa intendiamo per Costituzione. Sono convinta che il testo costituzionale debba mantenere una sua identità, anche ideale e solenne, di *lex superior*, di *summa* di principi e di regole davvero fondamentali, e non abbia a trasformarsi in un codice di procedure costituzionali. Non mi nascondo, sia chiaro, che nelle società complesse, la tendenza è quella di giuridicizzare i più ampi settori possibili. Ciò sia per la necessità di una maggiore razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento che assicurino la stabilità degli esecutivi, sia per la necessità di costituzionalizzare il più ampio numero di diritti fondamentali. Prova ne è che le Costituzioni c.d. brevi vanno ormai scomparendo per lasciare spazio a Costituzioni sempre più lunghe o addirittura lunghissime. Probabilmente è un processo inevitabile. Tuttavia una costituzionalizzazione di una lista dettagliata di limiti al decreto legge, mi parrebbe sotto questo profilo da sconsigliare. Oltreché ad essere operazione pleonastica considerato che già la Corte costituzionale ha delineato con chiarezza i confini dell'utilizzo della decretazione d'urgenza, con una giurisprudenza che è divenuta diritto costituzionale vivente a tutti gli effetti. Mi pare inoltre si possa sostenere che la legge 400 del 1988, seppur formalmente legge ordinaria (non avendo noi introdotto la categoria delle leggi organiche), abbia

comunque assunto nel tempo uno *status* che la pone in una posizione diversa rispetto alle altre leggi dello stesso rango. Del resto è stata la stessa Corte ad avere affermato che vi è uno stretto collegamento tra l'art. 15, co. 3 legge 400 del 1988 (relativo al contenuto del decreto legge) e la disposizione costituzionale del 77, co. 2 Cost., nel senso che il primo altro non sarebbe che l'esplicazione della *ratio* implicita del secondo (sent. 22 del 2012).

- c) Terza considerazione. Siamo sicuri che sia un bene costituzionalizzare limiti incisivi all'utilizzazione del decreto legge, quali quelli previsti dall'art. 15 della legge n. 400/1988? A me sembra che ciò condurrebbe ad un irrigidimento eccessivo, tale da "rendere la fonte del decreto legge non una fonte eccezionale, ma una fonte quasi del tutto impossibile" (Simoncini). Considerato che in questi anni la forza legittimante della decretazione d'urgenza è stata data (anche) dalla necessità da parte del Governo di decidere, a fronte della non agevole percorribilità di altri canali legislativi, e considerato che in questo quadro la decretazione d'urgenza è diventata lo strumento ordinario attraverso il quale si è introdotta nell'ordinamento la nuova normazione primaria, mi parrebbe assai rischioso avventurarsi in questo nuovo progetto per così dire "al buio". Basti pensare alle conseguenze che potrebbero verificarsi a fronte della costituzionalizzazione esplicita del principio per cui il decreto legge debba avere natura esclusivamente provvedimentale, ovvero contenere misure di immediata applicazione. Allo stato dell'arte avrebbe un impatto dalle conseguenze davvero non prevedibili su molta parte della attuale decretazione d'urgenza che quasi mai presenta carattere provvedimentale, mentre molto più spesso assume natura regolatoria se non addirittura di vera e propria riforma (Simoncini).
- d) Mi lascia ad esempio perplessa l'idea della costituzionalizzazione del criterio della omogeneità. Si tratta di un requisito di incerta definizione, né criterio oggettivo né facilmente determinabile, e non ritengo che la sua costituzionalizzazione possa risolvere alla radice il problema. Omogeneità rispetto a cosa? Rispetto all'oggetto originario del decreto o alle finalità che si evincono dal titolo? Nella prassi parlamentare non sono mancati casi in cui il Presidente di una delle Camere ha dichiarato inammissibili emendamenti che erano invece risultati ammissibili in Commissione con voto unanime. Dunque è sempre presente, né può essere diversamente, una valutazione circa l'opportunità politica.

- e) Così come mi lascia perplessa l'idea della costituzionalizzazione del divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Operazione che avrebbe come conseguenza quella di pietrificare ad un dato momento storico la giurisprudenza costituzionale e la successiva attività del legislatore, senza consentire che un decreto legge possa superarla a fronte ad esempio di un mutato sentire sociale, o a fronte di conclamati progressi della scienza. Penso ad esempio al famoso caso deciso dalla sentenza della Corte costituzionale 282/2002 che dichiarò incostituzionale la legge della Regione Marche che aveva disposto la "Sospensione della terapia elettroconvulsivante (elettroshock), della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi di psicoturgia". La scelta della Regione di vietare l'elettroshock era espressione di una politica tipicamente precauzionale, fondata, quindi, non su prove scientifiche certe, bensì su evidenze scientifiche non conclusive benché scientificamente formulate e plausibili, circa l'esistenza di rischi di effetti collaterali gravissimi per la salute dell'uomo derivanti dal ricorso a tale terapia. Laddove lo stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali successivamente dimostrassero la correttezza (persino la doverosità costituzionale) del precetto normativo dichiarato incostituzionale per il sopraggiungere di una prova scientifica certa della pericolosità della medesima terapia o per la sopravvenienza di nuovi preparati farmacologici capaci di sostituire la terapia elettroconvulsivante senza presentare rischi di effetti collaterali dannosi, nessuno potrebbe ragionevolmente dubitare che proprio il decreto legge sarebbe lo strumento più efficace per vietare con immediatezza il ricorso alla medesima terapia. Ebbene sarebbe riprodotto il contenuto di disposizioni già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento! (Ricordo, invero, il punto 2 della motivazione della già ricordata sentenza da cui si evince senza equivoci che la disciplina impugnata era appunto affetta da vizi non procedurali bensì attinenti al suo contenuto, "La legge impugnata, nel suo contenuto dispositivo sostanziale, prevede ...").
- f) Da taluni si prospetta infine la diversa e più radicale soluzione della assoluta non emendabilità del decreto legge in sede di conversione. Soluzione a mio giudizio da scartare. E' pur vero che le leggi di conversione aggravano fortemente il carico complessivo del lavoro parlamentare (numero di leggi e tempi di conversione) e dunque è certo che la misura determinerebbe una riduzione significativa di tale carico. Tuttavia

la misura vedrebbe la totale emarginazione del Parlamento, al quale sarebbe preclusa ogni possibilità di discussione sul testo. Il decreto legge dall'essere fonte di intervento straordinario e urgente diverrebbe più facilmente un manifesto dell'azione politica del Governo; uno strumento attraverso il quale il Governo può imporre, evitando il dibattito parlamentare, il proprio programma politico.

- 5) Quali correttivi da introdurre allora? Dando per assodato che la riforma della decretazione d'urgenza si venga ad innestare in un quadro complessivo di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto, la via preferibile sarebbe a mio parere quella di introdurre correttivi al procedimento legislativo nel suo complesso, sia a livello costituzionale, sia a livello parlamentare. Sotto il profilo costituzionale, vedo con favore il progetto di riforma in discussione che interviene sui tempi del procedimento di approvazione dei provvedimenti rilevanti per il Governo, proponendo l'introduzione dell'istituto del c.d. voto a data certa (art. 72 Cost.): il Governo può chiedere alla Camera di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro 60 gg. dalla richiesta (o termine inferiore, tenuto conto in ogni caso della complessità della materia). Decorso il termine, il testo proposto dal Governo su sua richiesta è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tal caso, i termini previsti per l'esame e la pronuncia da parte del Senato e, in via definitiva, della Camera sono dimezzati. Sarebbe uno strumento utilissimo che avrebbe effetti positivi sulla decretazione d'urgenza poiché il termine di 60 giorni per l'esame dei disegni di legge prioritari, corrispondendo a quello di conversione previsto per i decreti legge, potrebbe disincentivare il ricorso a quest'ultimi. Si potrebbero certamente ipotizzare limiti materiali e quantitativi al suo utilizzo. A livello subcostituzionale si potrebbe prospettare la modifica dei regolamenti parlamentari introducendo, sul modello francese, una più puntuale definizione dei meccanismi di programmazione dei lavori delle assemblee, riservando formalmente una quota prevalente di tempo ai disegni di legge governativi e solo residuale all'opposizione e alle iniziative legislative individuali. Contestualmente tuttavia sarebbe da rafforzare il ruolo dell'opposizione in Parlamento che produrrebbe effetti positivi sul procedimento legislativo. Possibili correttivi in tal senso potrebbero essere: l'attivazione da parte delle minoranze parlamentari di strumenti di garanzia e di controllo; (sul modello francese) riservare nel calendario mensile dei lavori parlamentari due sedute alle questioni sollevate dall'opposizione; ampliamento comunque dei tempi a disposizione dell'opposizione per la discussione. Non va, infine, sottovalutato

l'effetto di "*moral suasion*" che i forti richiami della più recente giurisprudenza costituzionale in punto di omogeneità degli emendamenti aggiunti alla legge di conversione potranno avere, a livello parlamentare, nel rafforzamento della tendenza ad una sempre più scrupolosa disamina, da parte degli organi competenti, a valutare l'ammissibilità di detti emendamenti.