

QUESTIONI VECCHIE E NUOVE IN MATERIA DI EMENDABILITÀ DEL
DECRETO-LEGGE*

RENATO IBRIDO**

Sommario

1. Premessa. -- 2. L'evoluzione del tema della emendabilità del decreto-legge tra dottrina, giurisprudenza e Regolamenti parlamentari. -- 2.1. La lunga "marcia" della dottrina verso l'affermazione di limiti alla emendabilità del decreto-legge. -- 2.2. L'età d'oro della "problematica prassi" del maxi-emendamento. -- 2.3. Il "turning point" della sentenza n. 22 del 2012 ed il suo seguito. -- 3. La prassi normativa più recente. -- 3.1. Analisi delle modifiche adottate in sede di conversione nel corso della XVIII legislatura. -- 3.2. I decreti "milleproroghe" dopo la sentenza n. 22 del 2012. -- 4. Verso una conclusione. -- 5. Appendice.

Suggerimento di citazione

R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo rappresenta la rielaborazione della relazione tenuta al seminario "I poteri normativi del Governo", organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

** Ricercatore di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Firenze

Contatto: renato.ibrido@unifi.it

1. Premessa

Diversamente da altre esperienze costituzionali, l'ordinamento italiano non ha previsto restrizioni esplicite alla emendabilità del decreto-legge¹. L'esistenza di tali limiti – peraltro esclusa dalla dottrina largamente maggioritaria almeno fino alla metà degli anni Settanta del secolo scorso – è stata invece affermata in via pretoria dalla Corte costituzionale soltanto nel 2012. Anche recuperando, almeno in parte, alcuni argomenti sviluppati dal redattore della sentenza in un proprio scritto antecedente alla disattivazione nel 1996 del meccanismo della reiterazione², la sent. n. 22 del 2012 Corte cost. ha per la prima volta sanzionato l'inserimento in sede di conversione di emendamenti «del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario»³. In particolare, la Corte ha ritenuto l'esclusione di modifiche eterogenee rispondente sia ad esigenze di corretta tecnica legislativa, sia alla stessa impostazione di fondo dell'art. 77, c. 2 Cost., la quale avrebbe istituito un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, così conferendo a quest'ultima un contenuto tipico e vincolato.

Sette anni sono un arco temporale sufficiente per provare ad abbozzare un primo bilancio, per quanto di carattere interlocutorio, in relazione all'impatto della sent. n. 22 del 2012 Corte cost. sulla prassi normativa in materia di decretazione d'urgenza. Il presente contributo si propone dunque di verificare il grado di effettiva “tenuta” della giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla emendabilità del decreto-legge. L'indagine si articolerà in due parti. In primo luogo, verrà brevemente ricostruita, in chiave diacronica, l'evoluzione del tema della emendabilità del decreto-legge alla luce delle indicazioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale (par. 2). Tali coordinate di carattere generale saranno integrate da alcuni riferimenti ai Regolamenti parlamentari, i quali peraltro hanno segnalato approcci al problema dell'emendabilità non sempre coincidenti da parte delle due Camere.

In secondo luogo, ci si soffermerà sulla prassi normativa più recente (par. 3), combinando due diversi piani di analisi. Da un lato, si esamineranno i

¹ Si pensi in particolare all'esperienza spagnola. Ai sensi dell'art. 86 della Costituzione del 1978, entro 30 giorni dall'adozione del decreto-legge, il Congresso dei deputati deve pronunciarsi espressamente sulla sua reiezione o «*convalidación*», ossia sulla sua approvazione in blocco. Sull'istituto della decretazione d'urgenza nell'ordinamento spagnolo, cfr. P. SANTAOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Tecnos, 1988; A.M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Cepc, 1997; R. TUR AUSINA, *El control parlamentario de los Decretos-Leyes*, Madrid, Cepc, 2002. Per indicazioni di carattere comparatistico, cfr. altresì E. PALICI DI SUNI, *La funzione normativa tra governo e parlamento. Profili di diritto comparato*, Padova, Cedam, 1988.

² Sent. n. 360 del 1996 Corte cost.

³ Il riferimento è alla relazione di Silvestri presentata al convegno AIC di Parma del 1995, successivamente pubblicata in G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. dir.*, 1996, 421 ss.

decreti-legge convertiti nell'ambito di un preciso arco temporale, ossia la XVIII legislatura⁴. Se è vero che fra sistema delle fonti e forma di governo esiste un nesso inscindibile, questa fase appare allora particolarmente interessante da studiare, in quanto le trasformazioni in atto stanno ridefinendo non solo il punto di equilibrio dei rapporti Parlamento-Governo individuato dalla sent. n. 22 del 2012 ma anche lo stesso assetto delle relazioni apparati istituzionali-opinione pubblica⁵. Non a caso, con riferimento ai primi dieci mesi della legislatura, parte della dottrina ha evocato, in chiave problematica, i concetti di “populismo legislativo” e “tecno-populismo”⁶.

Dall'altro lato, ci si focalizzerà su un filone normativo specifico, quello dei c.d. decreti “milleproroghe”, in questo caso considerando tutto il periodo successivo al “*turning point*” del 2012. Tale scelta non è casuale, dal momento che l'affermazione di limiti alla emendabilità del decreto-legge era maturata nella giurisprudenza costituzionale proprio in relazione al vaglio di un decreto “milleproroghe”. In linea di principio, dunque, questa tipologia di provvedimenti sembrerebbe lasciare meno spazio per eventuali “*distinguishing*” rispetto alle indicazioni contenute nella sent. n. 22 del 2012 Corte cost.

⁴ Peraltro, per alcuni riferimenti relativi alla XVII legislatura, anche alla luce dei dati contenuti nei diversi rapporti sulla legislazione, cfr. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale (Il Filangieri. Quaderno 2015-2016)*, Napoli, Jovene, 2017, 53 ss., spec. 64 ss.

⁵ Sul rapporto fra sistema delle fonti e forma di governo, cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 1986, 217 ss. Con specifico riferimento alla relazione decreto-legge – forma di governo, cfr. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, cit., 421 ss., secondo il quale la distonia fra la prassi normativa ed il modello costituzionale tracciato dall'art. 77 Cost. costituisce la manifestazione della prolungata impotenza dei governi rispetto all'esercizio della funzione di indirizzo politico. In una parte della dottrina, il tema del rapporto fra sistema delle fonti e forma di governo tende poi a saldarsi con quello del rafforzamento dell'esecutivo determinato dall'andamento negativo del ciclo economico (cfr., fra gli altri, G. DI COSIMO, *Fonti normative del governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *Oss. fon.*, 3, 2016; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 221 ss.) Sul rafforzamento dei poteri normativi del Governo nelle democrazie occidentali, cfr. il lavoro classico ma ancora estremamente attuale di E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1959, 465 ss.

⁶ Cfr. N. LUPO, “*Populismo legislativo?*”: *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion Pratica*, in corso di pubblicazione. Più in generale, sul concetto di tecno-populismo, cfr. C.J. BICKERTON – C. INVERNIZZI ACCETTI, “*Techno-populism*” as a new party family: the case of the Five Star Movement and Podemos, in *Contemporary Italian Politics*, 2, 2018, 132 ss.; L. CASTELLANI, *L'era del tecno-populismo: trasformazione o fine della politica liberal-democratica?*, in *Luiss Open*, 2018.

2. L'evoluzione del tema della emendabilità del decreto-legge tra dottrina, giurisprudenza e Regolamenti parlamentari

2.1. La lunga “marcia” della dottrina verso l'affermazione di limiti alla emendabilità del decreto-legge

Come anticipato in apertura, nell'art. 77 Cost. mancano limiti espliciti alla emendabilità del decreto-legge. Del resto, il problema della emendabilità non aveva trovato un autonomo spazio all'interno del dibattito costituente, il quale semmai aveva segnalato un atteggiamento di aperto sospetto verso possibili ingerenze del Governo nell'attività normativa delle Camere⁷. Una diffidenza che – sul piano testuale – ha trovato sfogo nella configurazione dell'art. 77, c. 2 Cost. quale eccezione al comma di apertura della medesima disposizione, quest'ultimo fra l'altro formulata in termini espressamente negativi. In effetti, secondo la previsione espressa in Aula dall'on. Tosato, tale formulazione dell'art. 77 Cost. avrebbe reso il ricorso al decreto-legge una «eventualità rarissima»⁸.

In questo quadro, non sorprendono dunque i risultati dell'opera di “mappatura” delle posizioni espresse dalla dottrina realizzata da Franco Modugno e Damiano Nocilla in un contributo dell'inizio degli anni Settanta⁹. Secondo gli insigni autori, la quasi totalità della letteratura risultava compatta nel riconoscere l'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, ad eccezione di tre isolate opinioni (Francesco Battini¹⁰, Salvatore Valitutti¹¹ e Carlo Esposito¹²). Rispetto a quella topografia si potrebbe forse prendere in considerazione l'ipotesi di togliere Esposito e aggiungere Balladore Pallieri: il primo, infatti, sembrerebbe ammettere l'emendabilità del decreto-legge, ritenendo semmai interdotta alla legge di conversione la possibilità di

⁷ Per questa lettura dei lavori preparatori, cfr. G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 1 ss. Peraltro, secondo D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 1, 2014, 2, il silenzio dei lavori preparatori sullo specifico problema della emendabilità non può essere interpretato come una necessaria esclusione del potere di introdurre modificazioni in sede di conversione.

⁸ Cfr. *Assemblea costituente*, seduta del 17 ottobre 1947, 1300.

⁹ Cfr. F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. soc.*, 2, 1973, 356 ss. e spec. 369.

¹⁰ Cfr. F. BATTINI, *Conversione ed emendamenti in tema di decreti-legge*, in *La funzione amministrativa*, 6, 1968, 353 ss.

¹¹ Cfr. S. VALITUTTI, *La natura del decreto-legge non suscettibile di modifiche*, in *Il Globo*, 25 novembre 1970.

¹² Cfr. C. ESPOSITO, *Conversione ed emendamenti in tema di decreti-legge*, in *La funzione amministrativa*, 6, 1968, 353 ss.; ID., *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 831 ss., ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 183 ss. e spec. 233 ss.

stravolgerne l'oggetto¹³; il secondo ricava l'inemendabilità da vincoli implicitamente posti dai Regolamenti parlamentari anziché dalla Costituzione¹⁴.

Vero è che in quegli stessi anni un autorevole *endorsement* a favore della inemendabilità era venuto da due "giganti" della dottrina italiana, quali Vezio Crisafulli¹⁵ e Aldo Sandulli¹⁶. E tuttavia, entrambi gli autori avevano sviluppato la loro riflessione sul terreno *de iure condendo* delle riforme – rispettivamente dei Regolamenti delle Camere e della Costituzione – così indirettamente confermando la validità della tradizionale interpretazione dell'art. 77 Cost.

Anche la prassi parlamentare aveva optato per tale lettura. Nella seduta del 25 gennaio 1956, l'on. Agrimi, in sede di richiamo al regolamento, aveva invocato l'improponibilità di emendamenti al disegno di legge di conversione per estraneità all'oggetto della discussione. Il Presidente della Camera, on. Giovanni Leone – pur constatando l'esistenza di diversi precedenti nel senso della emendabilità – decise in ogni caso di sottoporre la questione all'Aula, la quale rigettò il richiamo al regolamento¹⁷.

Il quadro incominciò progressivamente a mutare successivamente all'adozione della legge n. 400 del 1988¹⁸. L'art. 15 di tale legge, se da un lato confermava implicitamente l'emendabilità del decreto (comma 5)¹⁹, dall'altro introduceva un apposito limite di omogeneità al provvedimento d'urgenza (comma 3)²⁰, così reagendo alla significativa accelerazione del fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza registrato in quegli anni²¹. Un fenomeno del quale, almeno per alcuni aspetti, le Camere sono state "complici" e non semplicemente "vittime". Del resto, gli emendamenti parlamentari – a

¹³ Cfr. C. ESPOSITO, *Conversione ed emendamenti in tema di decreti-legge*, cit., 353 ss.; ID., *Decreto-legge*, cit., spec. 233 ss.

¹⁴ Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*⁸ Milano, Giuffrè, 1965, 270.

¹⁵ Il riferimento è all'intervento di V. CRISAFULLI, in *La costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 10, 1973. L'interpretazione tradizionale viene confermata anche in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*², II, Padova, Cedam, 1971, 81 ss.

¹⁶ Cfr. A.M. SANDULLI, *La Costituzione*, in *Nuova Antologia*, 2081, 1974, 22 ss.

¹⁷ Cfr. A.C., *Assemblea*, seduta del 25 gennaio 1956, 23047 ss.

¹⁸ Sulla l. n. 400 del 1988, cfr. almeno A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1991.

¹⁹ «Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge» (art. 15, c. 5 l. 400 del 1988).

²⁰ «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» (art. 15, c. 3 l. 400 del 1988).

²¹ Sul fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza, nella sterminata letteratura, cfr. almeno A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. I profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge: le decretazioni d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; R. CALVANO (cur.), *Legislazione governativa d'urgenza e crisi*, Napoli, ESI, 2015.

maggior ragione quelli approvati – venivano incorporati nella stesura del successivo decreto reiterato²².

Già la monografia di Pitruzzella del 1989 discorreva di emendabilità limitata all'oggetto del decreto-legge²³. Tuttavia, almeno simbolicamente, lo spartiacque di questo mutamento di sensibilità può essere rintracciato nel convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti del 1995. Forse rivedendo alcune precedenti posizioni²⁴, la relazione di Vittorio Angiolini si spinse ad affermare la tesi della inemendabilità “secca” del decreto-legge, motivandola sulla base della incompatibilità della conversione con modifiche rispetto ai requisiti straordinari di necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost.²⁵. Meno radicale era la conclusione proposta nella relazione di Gaetano Silvestri, il quale, diciassette anni più tardi assumerà il ruolo di relatore e redattore della sentenza n. 22 del 2012. Secondo Silvestri, «la sequenza tipica prevista dall'art. 77 si instaura tra *atti* sul presupposto della *identità di contenuto normativo*». Peraltro, dal momento che non si può pretendere dal diritto «precisione e nettezza logico-matematiche, questa identità può tollerare, al massimo, marginali rettifiche, rese necessarie da aporie e lacune nella disciplina, dovute verosimilmente alla comprensibile fretta nella predisposizione delle norme, ma non può rovesciarsi nel suo contrario, nell'illimitata emendabilità»²⁶. A ben riflettere, tuttavia, l'obiettivo polemico di entrambi gli autori non sembrava essere tanto l'emendabilità, quanto piuttosto la trasformazione della decretazione d'urgenza nella modalità pressoché principale dell'attività legislativa. “Blindare” il decreto così come era stato presentato dal Governo (e dunque accelerarne i tempi di approvazione) significava dunque introdurre un rimedio potenzialmente idoneo ad arginare il fenomeno della reiterazione.

Sebbene tale discussione debba essere ricondotta ad un preciso e particolare contesto storico – quello immediatamente precedente alla sent. n.

²² Con riferimento al fenomeno della incorporazione nel decreto reiterato degli emendamenti parlamentari approvati, la dottrina ha evocato l'immagine di un «procedimento a costruzione e correzione progressiva dei testi dei decreti-legge reiterati» (così A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 5).

²³ Cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, Cedam, 1989, spec. 200, il quale individua nella legge di conversione una «sottospecie della legge ordinaria del Parlamento dotata di proprie peculiarità procedimentali e di efficacia» nonché tipizzata nella competenza.

²⁴ Cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, spec. 291

²⁵ Cfr. V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1996, 206 ss., spec. 240.

²⁶ Diversamente ragionando – prosegue il ragionamento di Silvestri – il decreto-legge finirebbe per trasformarsi in una proposta legislativa del Governo al Parlamento, idoneo a sostenere tutte le modifiche compatibili con il permanere del rapporto fiduciario. In questa prospettiva, correzioni non meramente marginali della normativa urgente determinerebbero una contaminazione tra due distinti poteri che la Costituzione attribuisce alle Camere per finalità diverse. Cfr. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, cit., spec. 425-426.

360 del 1996 Corte cost. – essa offre indicazioni significative anche per comprendere l'evoluzione del tema della emendabilità del decreto-legge successivamente alla disattivazione del meccanismo della reiterazione. In particolare, nel contributo di Silvestri vengono per la prima volta poste le basi ermeneutiche per la strutturazione di uno degli argomenti centrali nella economia della sentenza n. 22 del 2012 Corte cost. Il riferimento è al c.d. argomento della “sequenza tipica”, in base al quale l'art. 77, c. 2 Cost. finirebbe per istituire un nesso sequenziale tra decreto-legge – la cui iniziativa è riservata al Governo, e al quale spetta altresì la definizione dell'oggetto – e la legge di conversione, la quale può apportare emendamenti senza alterare l'omogeneità di fondo della normativa urgente.

2.2. L'età d'oro della “problematica prassi” del maxi-emendamento

Mentre la dottrina proseguiva la propria “marcia” verso la limitazione della emendabilità del decreto-legge, la prassi parlamentare ed istituzionale aveva prontamente individuato il contro-rimedio da opporre allo “stop” della Corte in materia di reiterazione della decretazione d'urgenza.

Concentrando oggetti diversi e variegati in pochi decreti-legge dal contenuto eterogeneo (*rectius*, secondo la terminologia della Corte, “plurimo”), il Governo riusciva a coagulare una massa critica di interessi sufficiente a scongiurare la decadenza del decreto “*omnibus*” nel corso dell'*iter* parlamentare²⁷. Ciò con conseguenze peraltro non secondarie anche sul riparto interno alle Camere del lavoro legislativo: in virtù della sovrapposizione fra ambiti materiali differenti, le commissioni di settore perdevano la propria “competenza naturale” ad esaminare il provvedimento in sede referente a favore di commissioni con competenze trasversali. Fra queste, in particolare, assumeva rilievo la Commissione bilancio, organo evidentemente più attento ad assicurare la tenuta di obiettivi intersettoriali, sia pure di centrale importanza quale quello della copertura finanziaria, piuttosto che a esaminare nel merito le singole disposizioni del provvedimento. In astratto, tale slittamento di competenza avrebbe anche potuto produrre una diminuzione degli emendamenti al disegno di conversione. Sennonché le novelle regolamentari degli anni Novanta hanno ridefinito a favore dell'Aula i rapporti fra Commissione e Assemblea, ponendo quest'ultima nelle condizioni di poter stravolgere il lavoro della prima attraverso lo strumento emendativo, specialmente in caso di assegnazione del disegno di legge di conversione ad una commissione con competenze trasversali²⁸.

²⁷ Lo sottolinea N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2, 2013, 421 ss. e spec. 427.

²⁸ Sui rapporti Aula-Commissione, cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012. Con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni bilancio, cfr.

A dire il vero, proprio la storica sent. n. 360 del 1996 aveva spinto la Camera dei deputati ad introdurre nel proprio Regolamento una ambiziosa disciplina dell'istruttoria legislativa²⁹. E tuttavia, anche tale rimedio è stato di fatto *bypassato* dalle maggioranze del momento mediante la compressione dei tempi derivanti dalla iscrizione del progetto di legge nel calendario dell'Assemblea (la c.d. calendarizzazione)³⁰.

La deviazione delle precedenti storture della reiterazione lungo nuovi percorsi ha poi trovato terreno fertile in altri due peculiari aspetti procedurali: da un lato, la «problematica prassi»³¹ della posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento (generalmente interamente sostitutivo) presentato dal Governo in sede di conversione³², la quale, già prima del “monito” contenuto nella sent. n. 251 del 2014 Corte cost. era stato elevato da Massimo Luciani a caso paradigmatico di violazione del principio di “sincerità”

N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE – N. LUPO (cur.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, 103 ss.; ID., *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, 2, 2001, 347 ss. e, volendo, R. IBRIDO, *Procedure finanziarie e “forme” di governo*, in *Rass. parl.*, 1, 2014, 23 ss.

²⁹ In argomento, cfr. G. RECCHIA – R. DICKMANN (cur.), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002; G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione, Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere (Filangieri Quaderno 2007)*, Napoli, Jovene, 2008, 97 ss.

³⁰ Sulla programmazione dei lavori, cfr. G. LASORELLA, *Assemblee elettive ed esecutivi: la questione dei tempi della decisione. I tempi della Camera*, in E. ROSSI (cur.), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, PUP, 2012, 69 ss.; ID. *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., 53 ss. Con specifico riferimento al mancato contingentamento dei tempi alla Camera in relazione alla conversione dei decreti-legge, cfr. F. BAILO, *Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei Deputati*, in R. ZACCARIA (cur.), *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, in P. COSTANZO (cur.), *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti “sicurezza”)*, Roma, 2008, 135 ss.

³¹ Secondo la definizione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 251 del 2014. Sul tema del maxi-emendamento (in questo caso approvato in sede di esame della legge di bilancio), la Corte ha avuto modo di tornare in occasione dell'ordinanza n. 17 del 2019 Corte cost., nella quale si legge che «una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità». Sebbene ciò non possa giustificare «qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*», nondimeno la prassi fin qui consolidatasi del maxi-emendamento «non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità» del conflitto di attribuzioni.

³² Sulla quale, cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, 807 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, 41 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, spec. 259 ss.; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, ESI, 2018.

nell'ordinamento costituzionale italiano³³; dall'altro, le asimmetrie fra i Regolamenti delle due Camere³⁴, le quali finivano per neutralizzare gli effetti positivi di potenziali *best practices*, quali ad esempio l'estensione alla legge di conversione del vaglio del Comitato per la legislazione sul rispetto dei requisiti di omogeneità *ex art. 15, c. 3 l. 400 del 1988*³⁵. Mentre in origine i due Regolamenti non avevano previsto alcun "rito" speciale per le leggi di conversione, la successiva specializzazione del procedimento ha finito per riflettere due distinte concezioni del rapporto fra decreto-legge e legge di conversione: mentre la Camera ha cercato di allinearsi all'indirizzo della "sequenza tipica", il Senato per lungo tempo si è attestato sulla tradizione concezione della piena emendabilità³⁶.

³³ Sulla esistenza anche nel procedimento legislativo di una serie di vincoli finalizzati a sottoporre gli attori politici ed istituzionali ad una rete di doveri reciproci di lealtà e "fair play", cfr. M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 4, 2010, 575 ss. e, se si vuole, R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Oss. fon.*, 1, 2014.

³⁴ L'esigenza di una armonizzazione dei Regolamenti delle due Camere è sottolineata, da ultimo, dal volume di F. BASSANINI – A. MANZELLA (cur.), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2017.

³⁵ Sulla esperienza del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2004; L. DUILIO, *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013; G. PICCIRILLI, *Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso*, in *Oss. fon.*, 1, 2014; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale (Il Filangieri. Quaderno 2015-2016)*, cit., 103 ss. nonché il focus speciale sul Comitato per la legislazione in *Federalismi*, 2018: https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=80&focus=fonti

³⁶ Con specifico riferimento alla procedura di conversione dei decreti-legge ricordiamo le principali differenze fra i due Regolamenti parlamentari. In primo luogo, l'art. 96-bis, c. 7 Reg. Cam. introduce uno "scrutinio stretto" in relazione all'ammissibilità di proposte emendative, le quali devono essere «strettamente attinenti alla materia del decreto-legge». L'art. 97, c. 1 Reg. Sen. non prevede invece alcuna variante rispetto al rito ordinario del procedimento legislativo (peraltro un parere della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984 – poi richiamato dalla lettera del Presidente del Senato ai Presidenti di Commissione del 7 marzo 2011 – ha posto l'attenzione sulla esigenza di escludere emendamenti «del tutto svincolati dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge»). In secondo luogo, alla Camera, durante la fase in Commissione è possibile procedere alla votazione degli emendamenti "segnalati" dai gruppi, con notevole accelerazione dei tempi, mentre al Senato ogni singola proposta emendativa che ha superato il vaglio di ammissibilità è posta in votazione. In terzo luogo, alla Camera, le proposte emendative approvate dalla Commissione entrano a far parte del c.d. "testo-A" sottoposto all'esame dell'Assemblea. Al Senato, invece, esse devono essere riapprovate dall'Aula. Ancora, al Senato, a differenza della Camera, trova applicazione di regola il contingentamento dei tempi nell'esame del disegno di legge di conversione (qualora il d.d.l. sia presentato in prima lettura esso deve anzi essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare il voto finale entro il trentesimo giorno dal differimento). Una ulteriore disarmonia è venuta meno a seguito della novella al Regolamento del Senato del dicembre 2017. Essa ha soppresso il controllo della I Commissione e dell'Aula sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, così riallineando la disciplina del Senato a quella della Camera come modificata nel 1997. Alla Camera permane peraltro

2.3. Il “turning point” della sentenza n. 22 del 2012 ed il suo seguito

Come detto, il punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia di emendabilità del decreto-legge è senza dubbio rappresentato dalla sentenza n. 22 del 2012. Tale decisione era stata preceduta da ulteriori interventi della Corte, i quali – sia pure seguendo uno sviluppo non sempre coerente e lineare – avevano chiarito i limiti costituzionali all'intervento parlamentare in sede di conversione. In particolare, con le sent. n. 171 del 2007 e 128 del 2008, la Corte costituzionale aveva negato efficacia sanante alla legge di conversione rispetto ai vizi originariamente contenuti nel decreto-legge³⁷.

Chiamata a valutare la legittimità costituzionale di un “mille-proroghe”, la sent. n. 22 non ha escluso la possibilità per le Camere di apportare emendamenti al testo del decreto³⁸. Al Parlamento è stata infatti riconosciuta la possibilità di «modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità» nonché di introdurre ulteriori modifiche «per esigenze meramente tecniche o formali». Ciò che tuttavia esorbita «dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario»³⁹. A sostegno di tale interpretazione, la Corte non giunge ad evocare la parametricità delle norme sulla normazione contenute nella l. 400 del 1988, come auspicato da una parte della dottrina, riconoscendo tuttavia nel

il controllo del Comitato per la legislazione sulla specificità ed omogeneità nonché sui limiti di contenuto del decreto-legge. Sulle dissonanze fra i due Regolamenti parlamentari in materia di decretazione d'urgenza, cfr., da ultimo, A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Oss. fon.*, 3, 2018. Sull'insufficiente rendimento dei controlli endo-parlamentari a presidio dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit.; G. RIZZONI, *La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1993, 107 ss.

³⁷ Cfr. P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Rivista AIC*, 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, *ivi*.

³⁸ D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”), come convertito dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10.

³⁹ Sulla sent. n. 22 del 2012, cfr. G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consulta online*, 2012; A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, *ivi*; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, cit.

vincolo della omogeneità contenuto nell'art. 15 di tale legge «una esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.»⁴⁰.

Rispetto al già richiamato scritto di Silvestri, la sentenza n. 22 del 2012 Corte cost. recupera e sviluppa ulteriormente il c.d. argomento della “sequenza tipica”: il ciclo normativo tracciato dall'art. 77 Cost. presuppone l'intervento in successione di due atti (decreto-legge e legge di conversione), i quali – benché espressione di altrettanti poteri nettamente distinti – sono al tempo stesso collegati mediante la loro tendenziale omogeneità. Se in sede di esame parlamentare tale omogeneità di massima viene meno, la legge di conversione finisce allora per esorbitare dalla sequenza tipizzata dalla Costituzione. Semmai, rispetto a questa linea di ragionamento, la sentenza della Corte ha finito per abbassare l'“asticella” del concetto di omogeneità: per l'“autore Silvestri” il modello costituzionale richiedeva una vera e propria identità di contenuto normativo, in grado di «tollerare, al massimo, marginali rettifiche»⁴¹. Peraltro, in caso di marcato dissenso, alle Camere non sarebbe rimasta altra scelta che negare la conversione. Per la “Corte Silvestri”, invece, sarebbero sempre possibili valutazioni parlamentari anche radicalmente difformi nel merito della disciplina, purché incidenti sugli «stessi oggetti o in vista delle medesime finalità»⁴².

La Corte costituzionale è tornata in più occasioni sul tema dei limiti alla emendabilità del decreto-legge. In particolare, con le sentenze n. 32 del 2014⁴³, 154 del 2015 e 94 del 2016 la Corte ha ritenuto fondati i rilievi concernenti il difetto di omogeneità delle norme introdotte in sede di conversione⁴⁴. In altre occasioni, specialmente nelle ordinanze redatte dal giudice Coraggio, la Corte

⁴⁰ Per la tesi della parametricità delle norme sulla normazione contenute nella l. 400 del 1988, cfr. invece P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2003.

⁴¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, cit., 425.

⁴² L'espressione “Corte Silvestri” potrebbe apparire impropria. In effetti, in occasione della sent. n. 22 del 2012, la Corte era presieduta dal giudice Quaranta. Peraltro, in relazione alla giurisprudenza in materia di limiti alla emendabilità del decreto-legge, l'influenza del contributo del giudice Silvestri – confermata, come visto, anche dai suoi precedenti scritti in materia – appare innegabile. Il giudice Silvestri ha poi presieduto la Corte in occasione della sent. n. 32 del 2014.

⁴³ La sent. n. 32 del 2014 Corte cost. segnala in particolare una equiparazione fra la posizione di fiducia sul “maxi-emendamento” governativo interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione e l'ipotesi del “voto bloccato”, anche se poi la Corte non trae da tale ricostruzione tutte le dovute conseguenze. Su tale decisione, cfr. G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, 2, 2014, 396 ss., il quale fra l'altro esprime perplessità sulla scelta della Corte di caducare l'intero articolo anziché le sole parti menzionate dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione.

⁴⁴ Un discorso a parte merita la sent. n. 220 del 2013, la quale – sulla base dell'argomento della inidoneità della procedura di conversione ad ospitare un dibattito articolato e complesso quale quello della trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale – ha dichiarato l'incostituzionalità della riforma delle province. Cfr. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2, 2013, 1163 ss.

– pur con qualche sfumatura diversa e rilevando l’infondatezza della questione – ha confermato l’impianto complessivo della nuova giurisprudenza (ord. n. 34 del 2013, sent. n. 237 del 2013, ord. n. 15 del 2014, ord. n. 59 del 2014, sent. n. 251 del 2014, sent. 145 del 2015, sent. 186 del 2015, ord. 200 del 2015, sent. 244 del 2016)⁴⁵.

Il punto di maggiore incertezza di questa giurisprudenza attiene alla “quantificazione” del livello di eterogeneità idoneo a determinare l’incostituzionalità delle modifiche introdotte in sede di conversione, il quale nella sent. n. 22 del 2012 era stato ricollegato ad emendamenti «del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario». Una soglia che nelle decisioni successive è oscillata dal punto minimo di «scostamento intollerabile» rispetto al criterio della omogeneità (sent. n. 34 del 2013, redattore Silvestri) a quello massimo di «evidente estraneità» (sent. n. 32 del 2014, redattore Cartabia), ma che è stata altresì identificata con modifiche «totalmente “estranee” o addirittura “intruse”» (sent. n. 251 del 2014, redattore Cartabia).

La svolta della Corte ha indubbiamente prodotto qualche avanzamento della prassi normativa, almeno nel breve periodo: come è stato rilevato, la XVII legislatura (ed in particolare gli anni 2015 e 2016) hanno segnalato una significativa diminuzione del numero, della estensione (in termini di commi e parole) così come di incidenza percentuale (sia in termini meramente numerici, sia in relazione all’estensione del contenuto) dei decreti-legge sul complesso della legislazione. Diminuzione che è stata accompagnata da un maggiore ricorso a strumenti di legislazione ordinaria⁴⁶.

Un contributo senz’altro rilevante in questa direzione è stato rappresentato dalla interlocuzione fra le Camere e la presidenza della Repubblica⁴⁷. Già in occasione del messaggio di rinvio del 29 marzo 2002, il Presidente Ciampi aveva evidenziato il carattere “ordinamentale” della l. n. 400 del 1988, così censurando la disomogeneità del decreto come modificato in sede di conversione. Durante il mandato di Napolitano, il Presidente della Repubblica è intervenuto a più riprese per segnalare l’uso improprio dello strumento della legge di conversione e del decreto-legge (lettera del 22 febbraio 2011 ai

⁴⁵ Di queste decisioni sono state redatte dal giudice Coraggio l’ord. n. 15 del 2014, l’ord. n. 59 del 2014 e l’ord. 200 del 2015.

⁴⁶ Cfr. l’attenta analisi di G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., 67 ss.

⁴⁷ Il tema è stato attentamente approfondito da D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del presidente della Repubblica*, Napoli, Esi, 2014. Per indicazioni sul ruolo della presidenza Napolitano sui processi legislativi, cfr. altresì V. LIPPOLIS – G. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 102 ss.

Presidenti del Senato e della Camera⁴⁸; lettera del 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera⁴⁹; lettera del 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'*iter* parlamentare di conversione del c.d. decreto “salva Roma”⁵⁰). Non sono poi mancati ulteriori interventi dei Presidenti delle Camere⁵¹.

Per completezza espositiva, devono poi segnalarsi alcuni ulteriori elementi di novità registrati nel corso della XVII legislatura: la prima e contestatissima applicazione della “ghigliottina” alla Camera dei deputati in occasione della conversione del decreto “Imu-Bankitalia”⁵²; la riforma del Regolamento del

⁴⁸ Contestualmente all’invio di tale lettera – la quale motivava le ragioni della promulgazione “dissenziente” del “mille-proroghe” 2010 – la presidenza della Repubblica dichiarava, con un comunicato, di prendere atto dell’impegno assunto dal Governo e dai capigruppo di attenersi, d’ora in avanti, ad un criterio di sostanziale inemendabilità dei decreti-legge. In precedenza, un comunicato del Quirinale del 18 maggio 2007 aveva formulato l’invito ad una rapida armonizzazione delle prassi parlamentari in materia di valutazione dell’ammissibilità degli emendamenti presentati in sede di conversione.

⁴⁹ In tale sede, il Presidente della Repubblica ha sollecitato i Presidenti delle Camere ad allineare la propria giurisprudenza in materia di ammissibilità degli emendamenti ai principi formulati dalla sent. n. 22 del 2012 Corte cost., adottata pochi giorni prima.

⁵⁰ La vicenda del decreto “salva Roma” (D.L. 31 ottobre 2013, n. 126) appare per molti aspetti paradigmatica. Nella conferenza stampa del 27 dicembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri – on. Enrico Letta – annunciava la decisione del Governo di «non portare a termine» il decreto “salva-Roma” «per l’eterogeneità delle norme» introdotte durante l’*iter* parlamentare. Ad avviso dell’on. Letta, tale vicenda dimostrava la necessità di «una riforma complessiva del procedimento legislativo (...) Il procedimento legislativo in Italia non è quello di una democrazia moderna in grado di funzionare in modo efficiente (...) Serve un processo legislativo più lineare. Nel 2014 dobbiamo avere una riforma complessiva del procedimento legislativo che tenga conto di quello che è accaduto in questo mese di dicembre e dell’ingorgo legislativo. Il 2014 sarà l’anno per mettere mano a un riordino del percorso legislativo». Il 31 dicembre 2013, nel messaggio di fine anno, anche il Presidente della Repubblica – Giorgio Napolitano – poneva l’attenzione sull’esigenza «di nuove regole» in grado di consentire alle Assemblee rappresentative, e prima di tutto al Parlamento di recuperare il proprio ruolo centrale (...) Come proprio nei giorni scorsi è apparso chiaro in Parlamento» si richiedono riforme «nella formazione delle leggi, ponendo termine a un abnorme ricorso, in atto da non pochi anni, alla decretazione d’urgenza e a votazioni di fiducia su maxiemendamenti. Ma garantendo ciò con modifiche costituzionali e regolamentari, confronti lineari e “tempi certi” in Parlamento per l’approvazione di leggi di attuazione del programma di governo».

⁵¹ Con una lettera del 7 marzo 2011 ai Presidenti di Commissione, la presidenza del Senato sollecitava l’esigenza di una interpretazione particolarmente rigorosa dei criteri di ammissibilità degli emendamenti alla luce del parere della Giunta per il Regolamento dell’8 novembre 1984. Infine, con la lettera del Presidente della Camera, on. Boldrini, al Presidente del Consiglio, del 31 gennaio 2014 la presidenza della Camera ha lamentato il numero eccessivamente elevato dei decreti-legge.

⁵² Nella seduta del 29 gennaio 2014, il Presidente della Camera, on. Boldrini, dinnanzi all’ostruzionismo del Movimento Cinque Stelle e alle numerose iscrizioni a parlare, ha proceduto direttamente al voto finale allo scopo di assicurare la conversione del decreto IMU-Bankitalia nel termine di sessanta giorni previsto dalla Costituzione (A.C., Assemblea, res. int., 29 gennaio, 2014, spec. 93). Invero, la praticabilità di tale soluzione era stata peraltro già affermata in diversi *obiter dictum* (tra gli altri, cfr. comunicato stampa della Camera del 30 settembre 2009). Al Senato, l’istituto della “ghigliottina” trova invece fondamento nell’art. 78, c. 5 Reg. Sen., disposizione ai sensi della quale «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all’ordine del giorno dell’Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non

Senato del dicembre del 2017, la quale ha disposto l'abrogazione del "filtro di costituzionalità" della I Commissione rispetto alla valutazione della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza⁵³.

3. La prassi normativa più recente

3.1. Analisi delle modifiche adottate in sede di conversione nel corso della XVIII legislatura

Ricostruita, sia pur sinteticamente, l'evoluzione del tema della emendabilità del decreto-legge alla luce delle indicazioni di dottrina e giurisprudenza, si tratta ora di verificare l'incidenza della sent. n. 22 del 2012 Corte cost. sulla prassi normativa più recente. Per prima cosa verranno prese in esame le leggi di conversione approvate nel corso della XVIII legislatura (cfr. tabella n. 1). Successivamente ci si focalizzerà sullo specifico filone dei decreti "milleproroghe" (*infra*, par. 3.2).

Nel corso della XVIII legislatura sono stati adottati 21 decreti-legge, 3 dei quali successivamente decaduti a seguito di mancata conversione⁵⁴ ed uno abrogato prima del decorso dei 60 giorni⁵⁵ (cfr. tabella n. 1 in appendice). Dei restati 17 decreti, 15 sono già stati convertiti, sempre con modificazioni, dalle Camere, mentre due provvedimenti sono attualmente all'esame del Parlamento⁵⁶. Dei complessivi 19 decreti-legge, 4 sono stati adottati dal Governo Gentiloni dopo l'insediamento delle Camere ed i restanti dal Governo Conte⁵⁷.

Qualche ulteriore annotazione preliminare in relazione ai profili temporali-applicativi dei provvedimenti d'urgenza adottati nel corso della XVIII legislatura. Tutti i decreti-legge sono entrati in vigore o il giorno stesso della

oltre il trentesimo giorno dal deferimento». Tale disposizione ha trovato in particolare applicazione in occasione della seduta del 28 febbraio 1990, nella quale il Presidente del Senato, sen. Spadolini pose immediatamente in votazione un d.d.l. di conversione di un decreto-legge in scadenza. Per indicazioni sull'istituto della "ghigliottina", cfr. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forum Quad. cost.*, 1, 2014; S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost.*, 6, 2014.

⁵³ Sulla revisione del Regolamento del Senato del dicembre 2017, cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 1, 2018; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova antologia*, 619, 2018, 59 ss.

⁵⁴ D.L. 28 giugno 2018, n. 79; D.L. 5 ottobre 2018, n. 115; D.L. 29 dicembre 2018, n. 143.

⁵⁵ D.L. 11 gennaio 2019, n. 2.

⁵⁶ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4.

⁵⁷ I decreti adottati dal Governo Conte sono i seguenti: D.L. 10 aprile 2018, n. 30; D.L. 27 aprile 2018, n. 38; D.L. 9 maggio 2018, n. 44; D.L. 29 maggio 2018, n. 55.

loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale⁵⁸ oppure il giorno successivo⁵⁹. Alcuni di questi decreti-legge contenevano peraltro disposizioni non rispondenti al requisito dell'immediata applicazione sancito dall'art. 15 della l. n. 400 del 1988. Ad esempio, il c.d. decreto "Genova" ha previsto l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali soltanto a partire dal 1° dicembre 2018, e dunque a più di tre mesi di distanza dall'adozione del provvedimento⁶⁰. Il decreto "fiscale" ha fissato la decorrenza delle misure in materia di semplificazione delle fatture a partire dal 1° luglio 2019, ossia circa 8 mesi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge⁶¹. Quest'ultimo decreto conteneva altresì un numero particolarmente elevato di disposizioni che rinviavano a successivi provvedimenti attuativi (18 articoli su 64)⁶². Va detto, peraltro, che la Corte costituzionale nella recente sent. n. 97 del 2019 Corte cost. (relatore Antonini) ha escluso che l'«uniformità teleologica» implichi necessariamente un medesimo termine iniziale di efficacia delle disposizioni contenute nel decreto convertito.

Diversi dei decreti-legge adottati nel corso della XVIII legislatura sono stati oggetto di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale a distanza di numerosi giorni dalla loro approvazione in Consiglio dei ministri (ad esempio, 10 giorni per i decreti "ministeri" e "sicurezza", 11 giorni per il decreto "dignità", 15 giorni il decreto "Genova"). Forse non è casuale che tale differimento abbia riguardato principalmente i decreti-legge caratterizzati da un alto tasso di sovrapposizione di contenuti plurimi. Il fenomeno non è in ogni caso nuovo: nella XVII legislatura si era arrivati addirittura ad un intervallo di 24 giorni in occasione dell'adozione del D.L. n. 74 del 2014. Si tratta peraltro di una prassi che pone serie criticità rispetto al già richiamato criterio dell'immediata applicazione dei decreti-legge previsto dall'art. 15 della l. n. 400 del 1988.

In linea teorica, nel valutare il grado di omogeneità delle modifiche approvate in sede di conversione occorrerebbe distinguere fra l'ipotesi di emendamento eterogeneo rispetto al testo di un decreto-legge omogeneo e quella di modifiche di per sé omogenee in relazione a disposizioni di un decreto

⁵⁸ D.L. 10 aprile 2018, n. 30; D.L. 27 aprile 2018, n. 38; D.L. 29 maggio 2018, n. 55; D.L. 22 giugno 2018, n. 55; D.L. 8 gennaio 2019, n. 1; D.L. 11 gennaio 2019, n. 2.

⁵⁹ D.L. 9 maggio 2018, n. 44; D.L. 28 giugno 2018, n. 79; D.L. 10 luglio 2018, n. 84; D.L. 12 luglio 2018 n. 86; D.L. 12 luglio 2018, n. 87; D.L. 25 luglio 2018, n. 91; D.L. 28 settembre 2018, n. 109; D.L. 4 ottobre 2018, n. 113; D.L. 5 ottobre 2018, n. 115; D.L. 23 ottobre 2018, n. 119; D.L. 14 dicembre 2018, n. 135; D.L. 29 dicembre 2018, n. 143; D.L. 29 gennaio 2019, n. 4.

⁶⁰ Art. 12 D.L. 28 settembre 2018, n. 109.

⁶¹ Art. 11, c. 2 D.L. 23 ottobre 2018, n. 119.

⁶² Sui problemi posti dai decreti-legge contenenti disposizioni ad "attuazione differita" o di "non immediata applicazione", cfr. E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. 235 ss.

ab origine eterogeneo (*rectius*, per usare la terminologia della giurisprudenza costituzionale, a contenuto plurimo).

In realtà, le criticità registrate nel corso della XVIII legislatura riguardano pressoché esclusivamente i casi del secondo tipo, a dimostrazione del fatto che se i requisiti di cui all'art. 15, c. 3 l. 400 del 1988 vengono rispettati già in fase di elaborazione del decreto-legge, nel successivo esame parlamentare della legge di conversione diviene più difficile introdurre contenuti ulteriori rispetto al provvedimento d'urgenza (e viceversa).

Fra gli emendamenti omogenei a decreto-legge eterogeneo è possibile ricordare innanzitutto le modifiche intervenute rispetto al c.d. "decreto dignità". Tale provvedimento conteneva disposizioni attinenti a diversi ambiti materiali, quali ad esempio il contrasto al precariato, alla ludopatia e ai processi di delocalizzazione, nonché misure relative a speciali figure contrattuali e professionali, anche allo scopo di assicurare il regolare avvio dell'anno scolastico. Anche a voler valorizzare il criterio teleologico – enfatizzando così l'unitaria finalità della tutela di particolari soggetti esposti a situazioni di fragilità emotiva ed esistenziale – non agevole appare in ogni caso la riconduzione a tale *ratio* dell'art. 13, concernente la disciplina delle società sportive dilettantistiche⁶³. La disposizione in esame è stata oggetto di alcune modifiche in sede di conversione, le quali – pur omogenee rispetto alla disposizione emendata – non rimuovevano la preesistente estraneità della norma rispetto al contenuto complessivo del provvedimento.

Tra i decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo occorre segnalare inoltre il decreto "Genova". L'art. 43 prevedeva infatti misure urgenti in favore dei soggetti beneficiari di mutui agevolati, il cui collegamento con le finalità del provvedimento appariva tutt'altro che immediato. In realtà, lo stesso decreto-legge avrebbe potuto costituire oggetto di due autonomi provvedimenti, vertendo sia sulla situazione infrastrutturale italiana (invero, anche al di fuori del territorio ligure), sia sulla autorizzazione di interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria.

Una figura sintomatica della eventuale estraneità di una disposizione inserita in sede di conversione è rappresentata dal mancato rispetto del requisito della corrispondenza al titolo, il quale è previsto dall'art. 15, c. 3, della legge n. 400 del 1988⁶⁴. Ebbene, sotto questo specifico profilo, alcuni dubbi

⁶³ In questo senso, cfr. i rilievi del Comitato per la legislazione (A.C., Comitato per la legislazione, seduta del 19 luglio 2018, 3 ss.).

⁶⁴ Come si legge nella sent. n. 22 del 2012 Corte cost., «l'art. 15, c. 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (considerato in diritto 3.3).

circa la corretta applicazione delle indicazioni della Corte potrebbero emergere in relazione ad una specifica disposizione inserita in occasione della conversione del D.L. 29 maggio 2018, n. 55 (“Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016”). L’art. 1-*septies* introdotto dalla legge di conversione 24 luglio 2018, n. 89 ha infatti disposto il recupero degli aiuti illegittimamente erogati per i danni subiti a causa degli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo a partire dal 6 aprile 2009. La previsione in esame interviene dunque in relazione ad un evento sismico avvenuto sette anni prima di quello considerato dal titolo del decreto-legge.

Fra i decreti-legge la cui massa normativa è maggiormente lievitata a seguito dell’esame in Parlamento devono segnalarsi i decreti “fiscale” – il quale è passato da 27 a 64 articoli – ed il c.d. decreto “sicurezza”, originariamente di 40 articoli, poi divenuti 74. Degli articoli inseriti dalla legge di conversione del decreto “fiscale” almeno 16 risultavano di dubbia omogeneità rispetto al decreto-legge, tanto da spingere il Comitato per la legislazione ad includere fra le raccomandazioni un invito al rispetto della sent. n. 22 del 2012 Corte cost.⁶⁵. Peraltro, anche in questo caso, si trattava di un decreto già originariamente a contenuto plurimo: alle due macro-finalità indicate dal preambolo (introdurre nuovi meccanismi di carattere fiscale e rifinanziare determinati stanziamenti di bilancio) se ne aggiungeva una terza, per quanto “occulta”, ossia la proroga e riorganizzazione degli interventi di integrazione salariale straordinaria.

Problematiche appaiono altresì alcune disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto “sicurezza”, le quali non risultano del tutto omogenee con il contenuto e le finalità del provvedimento⁶⁶. Si tratta in particolare del nuovo comma di apertura dell’art. 15, il quale ha attribuito le funzioni di agente del Governo a difesa dello Stato italiano dinanzi alla Corte EDU all’Avvocatura

⁶⁵ Si tratta degli artt. 16-*bis* relativo alla digitalizzazione della giustizia; 20-*bis* e 20-*ter* in materia di credito cooperativo; 21-*ter*, disposizioni in materia di concessioni autostradali; 22-*bis*, disposizioni in materia di Autorità di sistema portuale; 22-*ter*, proroga di adempimenti in materia di opere pubbliche; 22-*quater*, transazioni con le aziende farmaceutiche; 23-*bis* relativo all’incremento delle sanzioni per violazione degli obblighi di assicurazione civile dei veicoli; 23-*ter*, reti a banda ultra-larga; 23-*quater*, politiche per la famiglia, 24-*bis*, gestione della contabilità speciale unica della Difesa; 25-*quater* sul contrasto al fenomeno del caporalato, 25-*quinquies*, contributi per la ricostruzione post-sisma del 2012; 25-*septies*, piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario); 25-*octies*, c. 1, 2 e 3, nomina di un Commissario straordinario per il rilancio del comune di Campione d’Italia e 25-*undecies*, determinazione del prezzo massimo di cessione di unità abitative realizzate in regime di edilizia residenziale convenzionata. Cfr. A.C., Comitato per la legislazione, seduta del 6 dicembre 2018, 4 ss.

⁶⁶ Sui potenziali vizi formali del decreto “sicurezza” rilievi critici sono formulati da A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione”*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, 168 ss.; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018*, in *Federalismi*, 12, 2018, spec. 2-3; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018*, in *Oss. cost.*, 3, 2018, 1 ss.

generale dello Stato, così come delle disposizioni in materia di tecnologia 5G (art. 32-*quater*) e istituzione del Centro Alti Studi del Ministero dell'interno (art. 32-*sexies*). Altamente problematica è inoltre la scelta di inserire nel corso dell'esame parlamentare una delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate (la quale risulta anche dalla parte del titolo della legge di conversione non riprodotto di quello del decreto-legge). Nel complesso, il decreto n. 113 del 2018 sembrerebbe caratterizzato da una interpretazione in senso soggettivo piuttosto che oggettivo o teleologico del concetto di omogeneità. In altre parole, il legame delle disposizioni in esso contenute non sarebbe da ravvisare nella identità di ambiti materiali oppure di *ratio*, bensì dalla sola circostanza di interessare la medesima amministrazione dello stato (nel caso di specie, il Ministero dell'interno).

Un intervento particolarmente energico della presidenza del Senato si è registrato in occasione della conversione del decreto "semplificazioni". Un provvedimento d'urgenza, quest'ultimo, palesemente caratterizzato da contenuti plurimi, contenendo norme in materia di imprese, restituzione del finanziamento Alitalia, modifiche al codice degli appalti, edilizia penitenziaria, informatizzazione, istruzione e ricerca, trattamento economico del personale della pubblica amministrazione. In questa occasione, la presidenza ha rilevato l'improponibilità di 62 emendamenti ritenuti estranei alla *ratio* dominante del decreto-legge, ossia la finalità di introdurre, come specificato nel titolo e nelle premesse, «disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», al fine di superare «criticità riscontrate nella realtà sociale» ed «imprimere ulteriore slancio alla modernizzazione dell'azione pubblica». Fra questi sono stati ritenuti improponibili tutti gli emendamenti che prevedevano il conferimento di deleghe legislative. Non si comprende peraltro questo uso alterno del divieto di inserimento di deleghe in sede di conversione: in occasione del decreto "sicurezza", ad esempio, gli emendamenti contenenti deleghe sono stati ritenuti ammissibili, mentre in occasione del decreto "semplificazioni" si è scelta, condivisibilmente, una linea di maggiore rigore. Non può escludersi che l'intervento della presidenza del Senato sia in qualche modo collegato all'attività di *moral suasion* del Capo dello stato. Secondo fonti di stampa, il Presidente della Repubblica avrebbe manifestato forti perplessità in merito alla eterogeneità dei numerosi emendamenti introdotti in commissione nel corso dell'esame del provvedimento⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. ad esempio l'articolo "Decreto Semplificazioni, dopo il pressing del Quirinale stralciati 62 emendamenti su 85" pubblicato su Repubblica (https://www.repubblica.it/economia/2019/01/28/news/decreto_semplificazioni_extra_large_ora_il_quirinale_e_pronto_allo_stralcio_di_alcune_misure-217671028/).

Uno dei *trend* maggiormente visibili nella prassi normativa della XVIII legislatura può essere rintracciato nella (problematica) tendenza di dirottare interi decreti-legge in altri provvedimenti: in un caso nell'ambito della legge di bilancio (il D.L. "giustizia sportiva"); in altre circostanze nelle leggi di conversione di differenti provvedimenti d'urgenza, secondo la tecnica che nel gergo parlamentare è stata definita come "decreti Minotauro"⁶⁸. È questo ad esempio il caso del decreto "semplificazioni", nel quale sono confluiti due provvedimenti d'urgenza in corso di conversione (D.L. 29 dicembre 2018, n. 143 e il D.L. 11 gennaio 2019, n. 2), i quali hanno ulteriormente contribuito a far incrementare sia la massa del decreto originario sia la sua eterogeneità: il primo recava infatti disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea; il secondo conteneva misure ritenute indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi, inclusa una norma di interpretazione autentica e la proroga di un termine⁶⁹.

Non meno problematico è stato il ricorso alla legge di conversione di un diverso decreto-legge per fare salvi gli effetti di un provvedimento d'urgenza decaduto pochi giorni dopo, come avvenuto in occasione della l. 9 agosto 2018, n. 96. Nel convertire in legge il c.d. decreto "dignità", l'art. 1, c. 2 del suddetto provvedimento ha abrogato il D.L. 28 giugno 2018, n. 79 ("Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante"), affermando peraltro la validità degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché la salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto poi non convertito. A chi scrive sfugge peraltro il collegamento fra l'oggetto dei due decreti. Una tecnica non dissimile è stata in ogni caso utilizzata dal decreto "semplificazioni", il quale – nell'incorporare ed abrogare il D.L. 11 gennaio 2019, n. 2 prima della decadenza – ha altresì confermato la validità degli atti e dei provvedimenti adottati nella vigenza del decreto, facendone altresì salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti.

3.2. I decreti "milleproroghe" dopo la sentenza n. 22 del 2012

Fra i decreti-legge a contenuto plurimo, i c.d. "milleproroghe" assumono evidentemente carattere paradigmatico. Le origini del fenomeno sono state

⁶⁸ Così il deputato Bressa attribuendo all'on. Zaccaria la paternità dell'espressione (cfr. A.C., Assemblea, res. sten. 1.4.2009, 6 ss.).

⁶⁹ Sul c.d. fenomeno della "confluenza" dei disegni di legge di conversione, cfr. E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., spec. 232 ss., il quale ne rintraccia le origini nella XIV legislatura (pur essendo divenuto più frequente a partire dalla legislatura successiva). Nella XVII legislatura tale tecnica è stata utilizzata per quasi tutti i decreti-legge decaduti.

fatte risalire in dottrina fino all'inizio degli anni Ottanta⁷⁰. In questo senso, l'archetipo dei decreti "milleproroghe" può probabilmente essere rintracciato nel D.L. 29 dicembre 1983, n. 747 ("Disciplina della proroga dei termini di vigenza delle leggi e proroga di taluni termini in scadenza al 31 dicembre 1983"), poi convertito dalla l. 27 febbraio 1984, n. 18. Peraltro, già in precedenza non erano mancati provvedimenti simili, sebbene forse con una minore densità normativa⁷¹. Dopo una breve pausa temporale, che va dalla sent. n. 360/1996 Corte cost. all'anno 2000, periodo nel quale non sono stati approvati decreti "milleproroghe", questa tipologia di provvedimenti è tornata alla ribalta all'inizio della XVI legislatura, con il D.L. 28 dicembre 2001, n. 452. A partire dalla XVI legislatura sono stati così approvati provvedimenti della stessa tipologia con cadenza semestrale (2003; 2006) o più frequentemente annuale (2001; 2002; 2005; 2007; 2008; 2009; 2010, 2011; 2013; 2014; 2015; 2016)⁷². Fra questi occorre segnalare in particolare il "milleproroghe" 2005: in tale occasione un maxi-emendamento approvato in sede di conversione ha rappresentato il veicolo per la trasmigrazione di disposizioni contenute in altri cinque decreti-leggi, introducendo fra l'altro la proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative⁷³.

Il ricorso sistematico a questo insieme disomogeneo di norme provvisorie, temporanee, sperimentali è ovviamente elemento di criticità nell'ottica della tenuta di una ordinata organizzazione del sistema delle fonti. Infatti, incorporando fin dall'origine la possibilità di ulteriori interventi correttivi e integrativi, i decreti "milleproroghe" finiscono per confliggere con le più elementari esigenze di certezza, stabilità e semplificazione della legislazione, così portando alle estreme conseguenze quel fenomeno della "precarizzazione della legge" che recentemente è stato oggetto di un pregevole volume monografico⁷⁴.

⁷⁰ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, in *Oss. fon.*, 2, 2008, 1. Sui decreti "milleproroghe", cfr. altresì N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge "milleproroghe"*, in A. SIMONCINI (cur.), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006, 173 ss.; E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., spec. 221 ss.

⁷¹ Cfr. ad esempio il D.L. 22 dicembre 1980, n. 898 ("Proroga fino al 31 dicembre 1981 delle disposizioni riguardanti il Mezzogiorno, nonché proroga della scadenza del termine di applicazione di alcune agevolazioni fiscali e di quello riguardante l'adeguamento del capitale minimo delle società di capitale"), successivamente decaduto a seguito di mancata conversione.

⁷² Nel periodo della XVI legislatura antecedente alla sent. n. 22 del 2012 Corte cost.: D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 (convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14); D.L. 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25); D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10) e D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito, con modificazioni, dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14).

⁷³ D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, conv. dalla l. l. 23 febbraio 2006, n. 51.

⁷⁴ Cfr. E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit.

Come detto, la sent. n. 22 del 2012 Corte cost. ha sancito il principio della necessaria omogeneità degli emendamenti approvati in sede di conversione proprio nell'ambito dello scrutinio di un "decreto mille proroghe"⁷⁵. Come si legge nella sentenza, tali provvedimenti, «sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei» non sono di per sé illegittimi, purché obbediscano «alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale».

Peraltro, ancor prima della sent. n. 22 del 2012 Corte cost., la prassi parlamentare aveva contribuito alla elaborazione del criterio finalistico. In particolare, in sede di vaglio di ammissibilità degli emendamenti, la presidenza della Camera aveva individuato nel decreto "milleproroghe" una delle due tipologie di provvedimento (in aggiunta ai decreti-legge connessi alla manovra finanziaria) sottoposto a tale speciale criterio di ammissibilità⁷⁶.

Come evidenziato dalla tabella n. 2 in appendice, successivamente alla sent. n. 22 del 2012, le Camere hanno convertito in legge 5 decreti "milleproroghe"⁷⁷. Accanto al tradizionale "milleproroghe" – generalmente adottato negli ultimi giorni dell'anno solare⁷⁸ – il Governo ha poi adottato ulteriori decreti volti a prorogare termini in scadenza, con un ambito materiale tendenzialmente più circoscritto⁷⁹.

La sentenza n. 22 del 2012 Corte cost. è stata fra l'altro esplicitamente richiamata nei pareri del Comitato per la legislazione relativi ai decreti "milleproroghe". Ad esempio, in occasione dell'esame del primo "milleproroghe" successivo alla decisione della Corte⁸⁰, il Comitato ha condizionato il proprio parere favorevole alla soppressione di numerose

⁷⁵ D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, conv. da l. 26 febbraio 2011, n. 10.

⁷⁶ Cfr. A.C., Giunta per il regolamento, 13 marzo 2007, 3 ss.

⁷⁷ D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, conv. da l. 7 febbraio 2014, n. 15; D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. da l. 27 febbraio 2015, n. 11; D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, conv. da l. 25 febbraio 2016, n. 21; D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, conv. da l. 27 febbraio 2017, n. 19; D.L. 25 luglio 2018, n. 91, conv. da l. 21 settembre 2018, n. 108.

⁷⁸ Fra le eccezioni deve segnalarsi in particolare l'ultimo "milleproroghe" (D.L. 25 luglio 2018, n. 91, convertito da l. 21 settembre 2018, n. 108), che è anche il primo provvedimento di questo tipo adottato dal Governo Conte.

⁷⁹ Cfr. ad esempio il D.L. 16 maggio 2016, n. 67 ("Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza"), convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2016, n. 131.

⁸⁰ D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito da l. 7 febbraio 2014, n. 15.

disposizioni⁸¹. Non essendo volte a differire o prorogare termini previsti dalla legislazione vigente, tali previsioni finivano per apparire estranee rispetto alle finalità ed agli oggetti del decreto-legge, così come alla sua intestazione e preambolo. Solo in parte, peraltro, l'Aula ha recepito le condizioni contenute nel parere⁸².

Pur nella problematicità di provvedimenti che per loro natura ricorrono in maniera sistematica a norme provvisorie, temporanee o sperimentali, due dei "mille-proroghe" adottati in questo arco temporale appaiono tutto sommato rispettosi del criterio dell'omogeneità (sebbene nel significato "debole" derivante dall'applicazione del criterio teleologico), ossia i decreti del 2014 e del 2015⁸³. Ad ulteriore conferma del fatto che, almeno nel brevissimo periodo, le sent. n. 22 del 2012 e 32 del 2014 Corte cost. hanno prodotto qualche miglioramento nella prassi normativa.

Peraltro, anche all'interno di questi ultimi due provvedimenti non sono mancate disposizioni singolari. Basti pensare all'inserimento del comma 7-*bis* all'art. 1 del D.L. 230 dicembre 2015, n. 210, il quale ha disposto la proroga di un termine stabilito da un decreto legislativo luogotenenziale (e dunque di un atto addirittura antecedente alla entrata in vigore della Costituzione) relativo alla presentazione di richieste per ricompense al valore militare per i caduti in guerra.

Tuttavia, a suscitare perplessità sono soprattutto le modifiche intervenute in occasione della conversione dell'ultimo decreto "mille proroghe"⁸⁴. In particolare, gli artt. 6, c. 3-*quinqüies* (inserimento nella fascia aggiuntiva delle graduatorie ad esaurimento), 9-*ter* (interventi edilizi eseguiti per immediate esigenze abitative a seguito di eventi sismici); 10, c. 1-*bis* (ACI), 13, c. 1-*bis* (spazi finanziari delle regioni) sembrano contenere una normativa "a regime", e dunque estranea alla *ratio* unitaria del decreto.

Analoghe perplessità emergono in relazione alla prassi di prorogare i termini per l'esercizio di deleghe legislative. In occasione della conversione del

⁸¹ Art. 6, c. 4 e 5 relativo al progetto bandiera "Super B Factory"; art. 8, c. 2; art. 9, c. 9 che reca un finanziamento in favore della società Italia Lavoro S.p.a.; art. 9, c. 13 che interviene nelle more del perfezionamento della revisione delle strutture organizzative dei ministeri; art. 9, c. 14, che dispone, con norma di carattere sostanziale, l'equipollenza tra l'esame di idoneità professionale e l'esame per l'iscrizione all'albo dei dottori commercialisti.

⁸² Da parte sua, la Corte costituzionale ha "ricambiato" questa attenzione menzionando esplicitamente il Comitato per la legislazione nella sent. n. 32 del 2014. Quale argomento *ad adiuvandum* a sostegno della incostituzionalità delle modifiche intervenute al decreto-legge relativo alle Olimpiadi invernali di Torino, la Corte ha menzionato il parere del Comitato, secondo il quale gli elementi di eterogeneità già presenti nella formulazione del provvedimento d'urgenza sarebbero «stati notevolmente accentuati» a seguito dell'inserimento di una vasta mole di ulteriori disposizioni concernenti principalmente il contrasto alla diffusione degli stupefacenti.

⁸³ D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. da l. 27 febbraio 2015, n. 11; D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, conv. da l. 25 febbraio 2016, n. 21.

⁸⁴ D.L. 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 settembre 2018, n. 108.

DL. 30 dicembre 2016, n. 244, il Comitato per la legislazione ha ribadito il proprio costante orientamento negativo al riguardo, anche alla luce della “giurisprudenza parlamentare” in materia di ammissibilità degli emendamenti. Secondo il Comitato, tale prassi non solo violerebbe l’indicazione contenuta nell’art. 15, c. 2, lett. a) l. n. 400 del 1988, concernente il divieto di conferire deleghe legislative per decreto-legge, ma essa finirebbe per contraddire l’esigenza di un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione. Va detto, peraltro, che la prassi di prorogare termini relativi all’esercizio di deleghe mediante la legge di conversione ha superato sostanzialmente indenne il vaglio della Corte costituzionale (cfr. ad esempio sent. 24 luglio 2013, n. 237)⁸⁵.

4. Verso una conclusione

La presente ricerca ha preso le mosse dall’interrogativo circa l’effettivo grado di tenuta delle indicazioni contenute nella sent. n. 22 del 2012 Corte cost. nelle leggi di conversione approvate nel corso della XVIII legislatura nonché in quelle relative ai “mille-proroghe” adottati a partire dal 2013. Il termine “tenuta” è forse eccessivamente impegnativo per giustificare una risposta affermativa alla luce di questa prassi normativa. Semmai va rilevato che, per alcuni aspetti, la “giurisprudenza” del Comitato per la legislazione – pur spesso disattesa dalle Commissioni e dall’Aula – è giunta ad esiti più avanzati rispetto a quella della Corte costituzionale, come ad esempio in relazione alla questione dell’inserimento di deleghe in sede di conversione o alla loro proroga.

Tre sono in ogni caso le principali linee di tendenza che emergono dalla analisi fin qui condotta: (i) l’esistenza di una relazione di diretta proporzionalità fra la massa (ed eterogeneità) di emendamenti approvati e il livello di contenuti plurimi confluiti nel decreto originario; (ii) l’assoluta arbitrarietà nell’applicazione del divieto di inserimento di deleghe in sede di conversione da parte delle presidenze delle Camere; (iii) l’utilizzo dello strumento emendativo per trasferire interi decreti-legge all’interno di una diversa legge di conversione oppure per fare salvi gli effetti prodotti da un altro decreto-legge al quale contestualmente si rinunciava alla conversione. In tutti e tre i casi, si tratta di tendenze che erano già ampiamente maturate nelle legislature precedenti ma che sono andate ulteriormente consolidandosi durante la XVIII legislatura.

Nel complesso, uno sguardo sulla prassi normativa degli ultimi anni induce a rilevare la persistente centralità dei decreti-legge nell’ambito della produzione normativa. Da questo punto di vista, la decretazione d’urgenza

⁸⁵ In argomento, cfr. V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., 103 ss.

continua ad essere utilizzata «come strumento di iniziativa rinforzata non solo in relazione a singole emergenze, ma anche in relazione alla realizzazione delle varie politiche in specifici settori, soprattutto di natura economica»⁸⁶.

Più in generale, le vicende degli ultimi sette anni sembrerebbero confermare una regola “aurea” del procedimento legislativo italiano: alle grandi svolte della Corte hanno generalmente corrisposto benefici effetti limitatamente alla immediatezza del breve periodo. Nel medio-lungo termine, invece, sono sempre stati individuati dei contro-rimedi per deviare gli abusi della decretazione d’urgenza verso percorsi procedurali alternativi: così è accaduto dopo la sent. n. 360 del 1996 Corte cost., alla quale il Governo aveva reagito mediante la concentrazione di disposizioni disparate all’interno di decreti “*omnibus*”. Così è accaduto anche dopo la sent. n. 22 del 2012 Corte cost., in parte neutralizzata da un ulteriore rigonfiamento dei contenuti plurimi del decreto originario e dal conseguente mantenimento di ampi ambiti emendativi in sede di conversione. Da parte loro, Presidente di Assemblea spesso “distratti” non hanno mancato di sovradimensionare il criterio teleologico di ammissibilità degli emendamenti, oppure di ricorrere ad un uso alterno del divieto di inserimento di deleghe in sede di conversione.

Vero è che nella XVII legislatura è diminuito il numero, l’estensione e l’incidenza dei decreti-legge sul complesso della legislazione, segnalando un atteggiamento di maggiore rigore rispetto al tema della omogeneità. Tuttavia, ai passi in avanti registrati nella XVII legislatura hanno corrisposto altrettanti passi indietro in quella successiva. Non a caso, fra i sette provvedimenti più importanti adottati durante il Governo Conte, sei sono decreti ad altissimo contenuto plurimo (i decreti “dignità”, “Genova”, “sicurezza”, “fiscale” e “semplificazioni”, “reddito di cittadinanza e quota 100”), mentre il settimo – la legge di bilancio per il 2019 – è stato invece approvato in un contesto procedurale caratterizzato da gravi forzature procedurali e compressione dei tempi di discussione⁸⁷.

Tale rilassatezza di costumi appare confermata, fra l’altro, dalla richiamata tendenza del Governo a rinunciare alla conversione di determinati provvedimenti d’urgenza che nel frattempo venivano deviati su leggi di

⁸⁶ Così G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., 64. La definizione del decreto-legge quale iniziativa legislativa ad efficacia rinforzata si deve in particolare a A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA – A. PREDIERI – G. PRIULLA (cur.), *Il decreto-legge fra governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, XVIII.

⁸⁷ Sull’ordinanza n. 17 del 2019 Corte cost., la quale – pur con un monito al legislatore – ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione promosso contro la legge di bilancio 2018, cfr., fra i primi commenti, N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4, 2019; Y.M. CITINO, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17/2019*, in *Rass. parl.*, in corso di pubblicazione.

conversione di altri decreti-legge. E ciò in alcuni casi a prescindere da qualsiasi legame di omogeneità fra gli emendamenti riproduttivi del decreto poi non convertito e la legge nella quale tali modifiche si andavano ad innestare; in altri casi sfruttando invece, ai fini dell'ammissibilità dell'emendamento, proprio l'estrema ampiezza delle macro-finalità del decreto incorporante. Anche in relazione a questo profilo sembra così trovare conferma la "grande regolarità" del procedimento legislativo italiano: ad ogni rimedio giurisprudenziale finisce per corrispondere nella prassi normativa una distorsione uguale e contraria.

Vi è poi un ulteriore dato che non va sottovalutato, ossia la rilevante sfasatura fra il numero di provvedimenti d'urgenza contenenti disposizioni eterogenee inserite in sede di conversione e l'effettivo numero di procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale nei quali è stata contestata la violazione della omogeneità. Basti pensare che dopo la sent. n. 22 del 2012, sono 12 le decisioni della Corte che intervengono su questo profilo (fra l'altro, con solamente 3 sentenze di accoglimento)⁸⁸. Spiegare le ragioni di questo *spread* non è del tutto agevole. Peraltro, ha colto forse nel segno quella dottrina la quale ha posto l'accento su un elemento di carattere psicologico, il quale conduce i giudici *a quo* e forse la stessa Corte costituzionale a percepire i vizi formali della decretazione d'urgenza quali argomenti "deboli" o comunque di minor rilievo⁸⁹.

Rispetto alle patologie della catena normativa decreto-legge – legge di conversione almeno due possono essere in astratto le chiavi di lettura.

La prima linea di ragionamento conduce a ricercare le cause delle distonie dal modello costituzionale previsto dall'art. 77 Cost. in un difettoso funzionamento degli equilibri Parlamento-Governo. Da qui la proposta di porre rimedio a tali problemi mediante innovazioni di carattere costituzionale, regolamentare o giurisprudenziale. Si collocano ad esempio in questo primo filone gli autori che invocano, a Costituzione invariata e/o tramite modifiche dei Regolamenti parlamentari, «un onesto compromesso» fra l'introduzione del divieto di posizione di fiducia sui maxi-emendamenti e la previsione di una corsia preferenziale per il Governo, così rendendo maggiormente *appealing* il

⁸⁸ Cfr. sentenze n. 32 del 2014, 154 del 2015 e 94 del 2016, nelle quali la Corte ha accolto le doglianze relative al profilo dell'omogeneità. Cfr. altresì le ord. n. 34 del 2013, sent. n. 237 del 2013, ord. n. 15 del 2014, ord. n. 59 del 2014, sent. n. 251 del 2014, sent. 145 del 2015, sent. 186 del 2015, ord. 200 del 2015, sent. 244 del 2016.

⁸⁹ Cfr. M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Oss. fon.*, 3, 2018, 13 e, con riferimento alla situazione precedente alla sent. n. 22 del 2012 Corte cost., E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo* (atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011), Torino, Giappichelli, 2011, 37 ss. e spec. 59 ss.

ricorso al “rito” ordinario del procedimento legislativo⁹⁰. Possono tuttavia collocarsi all’interno di questo stesso orientamento anche le posizioni che hanno invocato un atteggiamento maggiormente energico da parte della Corte costituzionale nel garantire il rispetto dei principi a presidio della qualità della legislazione⁹¹.

Ad avviso di chi scrive vi è tuttavia anche una seconda chiave di lettura, forse non altrettanto diffusa nella letteratura accademica, ma non per questo meno interessante. Secondo tale prospettiva, l’eccessivo ricorso alla decretazione d’urgenza nonché l’improprio utilizzo della legge di conversione quale veicolo di disposizioni che avrebbero dovuto essere esaminate in un diverso provvedimento non sono dipese dagli incentivi o disincentivi regolamentari posti dalle norme in materia di programmazione. Tali fenomeni avrebbero invece una origine molto più profonda, collegandosi a radicali mutamenti delle forme del confronto e della comunicazione politica, ulteriormente accentuatesi nell’era di Internet e dei *social network*⁹². In questo senso, la tendenza a ricorrere al decreto-legge (e il trasferimento di disposizioni eterogenee nella legge di conversione) finirebbe per prescindere da qualsiasi valutazione sui tempi della decisione, essendo invece finalizzata a rendere più tangibile e immediato l’impatto esterno dell’attuazione dell’indirizzo politico (che nel caso del decreto-legge avviene mediante provvedimenti immediatamente efficaci). Non è un caso che un sensibile aumento della decretazione d’urgenza tenda a verificarsi ciclicamente nei primi mesi di attività di un nuovo Governo, al fine di consolidare il consenso dell’esecutivo nell’opinione pubblica e di sottolinearne la maggiore tempestività della propria azione politica rispetto ai Governi che lo avevano preceduto. Come ha rilevato Giacomo Lasorella, con le vigenti norme in materia di programmazione, l’asse Governo-maggioranza parlamentare è perfettamente in grado di conseguire in tempi ragionevoli l’approvazione di progetti di legge diversi dai decreti-legge,

⁹⁰ Secondo l’espressione utilizzata da V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (cur.), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, 41 ss. Sulle possibili modifiche dei Regolamenti parlamentari in materia di decretazione d’urgenza ragiona anche F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d’urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo “in” Parlamento?*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 99 ss.

⁹¹ A titolo del tutto esemplificativo, cfr. V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, cit., 206 ss.

⁹² A ciò occorre aggiungere la tendenza dei mezzi d’informazione a percepire «come inevitabile e quindi normale» l’uso distorto delle fonti governative, così mostrando «di accettare, se non addirittura di apprezzare» l’accresciuto ruolo del Governo e del suo organo monocratico di vertice (cfr. G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, cit., spec. 2). In ogni caso, sul problema della trasformazione della competizione politica nell’era di Internet e dei *social media*, cfr., fra gli altri, N. URBINATI, *Democrazia in diretta: le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013.

sempreché, ovviamente, vi sia la necessaria compattezza politica da parte delle forze di maggioranza⁹³. Non è quindi la celerità del procedimento di conversione ma semmai la sua prevedibilità (e quindi la certezza della sua conclusione) nonché impatto mediatico a determinare uno spostamento del baricentro della produzione normativa verso la catena decreto-legge – legge di conversione⁹⁴. Una analisi che ha indotto a valutare con estrema prudenza ulteriori meccanismi di accelerazione del procedimento legislativo a vantaggio dell'esecutivo⁹⁵.

Probabilmente c'è del vero in entrambe queste letture. Da un lato, la seconda linea interpretativa appare cogliere alcune difficoltà strutturali dei processi di produzione normativa per le quali appare azzardato evocare soluzioni taumaturgiche. Dall'altro lato, le posizioni che valorizzano il ruolo degli strumenti di ingegneria regolamentare e giurisprudenziale possono contribuire a stimolare atteggiamenti meno rassegnati verso l'attuale stato delle cose. Un pessimismo di fondo (sia chiaro: pur assolutamente comprensibile) che è visibile soprattutto in una parte degli autori appartenenti ai ruoli delle amministrazioni parlamentari, i quali tendono a dirottare la discussione sui rimedi sul piano della "cultura politica".

Sia consentito suggerire, in queste battute conclusive, un possibile sviluppo del tema della omogeneità e più in generale del rapporto Parlamento-Governo nell'ambito della decretazione d'urgenza. Anche alla luce della prassi normativa esaminata in questa sede, i principi enucleati a partire dalla sent. n. 22 del 2012 appaiono in grado di restituire un più corretto equilibrio della forma di governo nella misura in cui non siano applicati in maniera asimmetrica: se deve escludersi il potere del Parlamento di approvare emendamenti estranei al testo del decreto-legge, a maggior ragione bisognerebbe allora sanzionare la violazione dell'omogeneità da parte del provvedimento governativo d'urgenza. Si torna peraltro qui al problema di fondo sul quale la giurisprudenza della Corte non sembra aver fino ad oggi

⁹³ Addirittura, in occasione della fase più acuta della crisi economica, coincidente con il Governo Monti, i tempi di approvazione delle leggi ordinarie si sono più che dimezzati, anche per l'esistenza di una amplissima maggioranza parlamentare (cfr. il rapporto *Il Governo in Parlamento XVI legislatura*, 12 marzo 2013). Sulla produzione legislativa durante il Governo Monti, cfr. G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, Cedam, 2014.

⁹⁴ Cfr. G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, cit., 80. In senso non dissimile, cfr. altresì R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Forum Quad. cost.*, 2008, 7.

⁹⁵ Con riferimento ad esempio alla ipotesi di introduzione del "voto a data certa" è stato sottolineato come tale istituto difficilmente potrebbe deflazionare il ricorso alla legislazione d'urgenza. Come evidenzia l'esperienza, infatti, «l'esecutivo tende ad utilizzare tutti gli strumenti di cui dispone; se conquista un nuovo potere, non rinuncia ad utilizzare gli altri di cui già dispone (a parte il fatto che comunque il decreto-legge presenterebbe il vantaggio dell'immediata entrata in vigore)». Così G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, cit., 4.

dato una risposta soddisfacente: il criterio dell'omogeneità costituisce un mero "indice" (o tutt'al più una "prova") del rispetto dei requisiti straordinari di necessità ed urgenza o esso stesso integra un vincolo costituzionale a presidio della qualità della legislazione?

5. Appendice

Tabella n. 1 Decreti-legge e leggi di conversione adottate nella XVIII legislatura (8 aprile 2019)				
Decreto legge	Titolo	Nome breve	Legge di conversione	Governo
10 aprile 2018, n. 30	Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente	Arera	31 maggio 2018, n. 64	Gentiloni
27 aprile 2018, n. 38	Misure urgenti per assicurare il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia S.p.A.	Alitalia	21 giugno 2018, n. 77	Gentiloni *
9 maggio 2018, n. 44	Misure urgenti per l'ulteriore finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1, comma 139, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché per il completamento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi aziendali	Ammortizzatori sociali in deroga	6 luglio 2018, n. 83	Gentiloni *
29 maggio 2018, n. 55	Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori	Interventi per le popolazioni	24 luglio 2018, n. 89	Gentiloni *

	delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.	colpite dal sisma del 2016		
22 giugno 2018, n. 73	Misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale	Tribunale di Bari	27 luglio 2018, n. 93	Conte
28 giugno 2018, n. 79	Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante		<i>Decaduto per mancata conversione</i>	Conte
10 luglio 2018, n. 84	Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici.	Motovedette	9 agosto 2018, n. 98	Conte
12 luglio 2018, n. 86	Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità	Ministeri	9 agosto 2018, n. 97	Conte

12 luglio 2018, n. 87	Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese	Dignità	9 agosto 2018, n. 96	Conte
25 luglio 2018, n. 91	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative	Mille-proroghe	21 settembre 2018, n. 108	Conte
28 settembre 2018, n. 109	Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze	Genova	16 novembre 2018, n. 130	Conte
4 ottobre 2018, n. 113	Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	Sicurezza	1 dicembre 2018, n. 132	Conte
5 ottobre 2018, n. 115	Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive.	Giustizia sportiva	<i>Decaduto per mancata conversione</i>	Conte
23 ottobre 2018, n. 119	Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria	Fiscale	17 dicembre 2018, n. 136	Conte
14 dicembre 2018, n. 135	Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione	Semplificazioni	11 febbraio 2019, n. 12	Conte

29 dicembre 2018, n. 143	Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea	Ncc	<i>Decaduto per mancata conversione</i>	Conte
8 gennaio 2019, n. 1	Misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia	Carige	8 marzo 2019, n. 16	Conte
11 gennaio 2019, n. 2	Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi		<i>Abrogato dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12</i>	Conte
28 gennaio 2019, n. 4	Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.	Reddito di cittadinanza e quota 100	28 marzo 2019, n. 26	Conte
25 marzo 2019, n. 22	Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea	Stabilità finanziaria	<i>In corso di esame presso le Camere</i>	Conte
29 marzo 2019, n. 27	Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto	Emergenza agricoltura	<i>In corso di esame presso le Camere</i>	Conte
* Decreto-legge adottato dal Governo Gentiloni e convertito in legge successivamente all'insediamento del Governo Conte				

Tabella n. 2 Decreti-legge “milleproroghe” adottati successivamente alla sent. n. 22 del 2012 Corte cost. (8 aprile 2019)		
Legislatura e Governo	Decreto-legge “milleproroghe”	Legge di conversione
XVII legislatura (Governo Letta)	D.L. 30 dicembre 2013, n. 150	l. 7 febbraio 2014, n. 15
XVII legislatura (Governo Renzi)	D.L. 31 dicembre 2014, n. 192	l. 27 febbraio 2015, n. 11
XVII legislatura (Governo Renzi)	D.L. 30 dicembre 2015, n. 210	l. 25 febbraio 2016, n. 21
XVII legislatura (Governo Gentiloni)	D.L. 30 dicembre 2016, n. 244	l. 27 febbraio 2017, n. 19
XVIII legislatura (Governo Conte)	D.L. 25 luglio 2018, n. 91	l. 21 settembre 2018, n. 108