

**AUTORI: Marsid Laze – Michele Francaviglia – Nadia Maccabiani – Elisa Tira – Francesca Parmigiani**

**L'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO MONTI:**

- A) *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione (Marsid Laze)***
- B) *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti (Michele Francaviglia)***
- C) *Il Presidente Napolitano e la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura (Nadia Maccabiani)***
- D) *L'attività normativa secondaria del Governo Monti (Elisa Tira)***
- E) *Produzione normativa e "Governo tecnico": brevi note critiche (Francesca Parmigiani)***

**LA PRODUZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO MONTI TRA DECRETI LEGGE, QUESTIONI DI FIDUCIA E SPINTE ESTERNE. RUOLO DELLA LEGGE IN UN SISTEMA DELLE FONTI IN TRANSIZIONE**

**Marsid Laze**

Dottorando in diritto costituzionale e diritto pubblico generale  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

SOMMARIO: 1. Produzione normativa del Governo Monti e tendenze più o meno recenti: un quadro di sintesi. – 2. Produzione legislativa, crisi della politica e sistema delle fonti. Alcune brevi considerazioni.

**1. Produzione normativa del Governo Monti e tendenze più o meno recenti: un quadro di sintesi.**

Il Governo Monti è entrato in carica il 16 novembre scorso in un contesto di grave crisi politico-economica che affliggeva l'Italia e altri paesi importanti. Anche se la crisi non può essere considerata totalmente alle spalle, il momento sembra maturo per una prima analisi dei provvedimenti normativi adottati finora dal governo in carica. Esso ha presentato in Parlamento 84 provvedimenti di cui 58 disegni di legge<sup>1</sup> e 26 decreti legge<sup>2</sup>. Tale rapporto tra i due tipi di provvedimenti potrebbe risultare ingannevole se non si considerasse il fatto che 41 dei 58 disegni di legge totali presentati in Parlamento sono disegni di legge di autorizzazione alla ratifica e 5 sono disegni di legge di delegazione. Appare evidente che, ove si prendano in considerazione questi ultimi due dati, il rapporto risulta fortemente ridimensionato a favore dei decreti legge. Degli 84 provvedimenti presentati davanti alle Camere, 34 sono già stati approvati definitivamente e di questi, 24 sono leggi di conversione di decreti legge e 8 sono leggi di autorizzazione alla ratifica. Ne consegue che sono solo 2 le leggi né di conversione e né di ratifica.

Come accennato poco sopra, sono cinque i disegni di leggi di delega<sup>3</sup>, mentre una cospicua maggioranza dei provvedimenti sono disegni di legge di autorizzazione alla ratifica e sarebbe utile a questo

<sup>1</sup> I dati sono aggiornati al 24/08/2012 e le fonti principali sono il sito ([www.governo.it](http://www.governo.it)) con le sue varie sezioni e soprattutto la parte dedicata al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, e il sito [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it) (banche dati Giuritel).

<sup>2</sup> Sono stati già convertiti in legge 24 di questi decreti. Le disposizioni del d. l. n. 87/2012 sono confluite nel d. l. n. 95/2012 (il quale è stato convertito con la legge n. 135/2012), mentre il d. l. n. 129/2012 è stato presentato alla Camera in data 8 agosto 2012 ed è quindi in corso di conversione.

<sup>3</sup> Più precisamente si tratta dei seguenti disegni di legge:

- Disegno di legge di delega in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili
- Disegno di legge di delega per la revisione dello strumento militare nazionale
- Disegno di legge di delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale
- Disegno di legge di delega in materia di sviluppo del mercato editoriale e di ridefinizione delle forme di sostegno

punto vedere di quali accordi si tratta. Dei 41 disegni di legge menzionati 9 sono i disegni di legge che riguardano la ratifica di accordi in materia di difesa, cooperazione militare, estradizione e prevenzione della criminalità. Accordi in queste materie sono stati siglati con l'Egitto, Pakistan, Stati Uniti d'America, Ecuador, Repubblica Gabonese, Repubblica Popolare Cinese<sup>4</sup>, Montenegro ed Estonia. Sono invece 8 le autorizzazioni alla ratifica di accordi in materia fiscale per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito, le evasioni fiscali o anche semplici scambi di informazione. Parliamo più precisamente degli accordi con Mauritius, Isole Cook, Mongolia, Singapore, Libia, Belgio, Messico, e Jersey. Sempre 8 sono i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica in materia di collaborazione culturale, scientifica e tecnologica o in materia di istruzione. Si tratta degli accordi con Croazia, Serbia<sup>5</sup>, Bosnia-Erzegovina, Islanda, Corea<sup>6</sup> e Slovenia<sup>7</sup>.

Quello che rimane dopo aver sottratto i decreti legge, le leggi di delega e le leggi di autorizzazione alla ratifica sono 12 disegni di legge<sup>8</sup>. Preliminarmente, bisogna specificare che gli unici due disegni di legge "ordinaria" approvati definitivamente tra quelli elencati sono quelli sulla riforma del mercato del lavoro e sulla partecipazione italiana al sesto aumento di capitale della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa. In ogni caso, anche prescindendo da questo dato e concentrando l'attenzione sul contenuto di questi disegni di

- 
- Disegno di legge di delega in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore portuale, marittimo, delle navi da pesca e ferroviario

<sup>4</sup> Gli accordi con la Cina sono due e riguardano rispettivamente il Trattato di estradizione e il Trattato in materia di reciproca assistenza giudiziaria penale.

<sup>5</sup> I disegni di legge che riguardano la Serbia sono due in quanto ci sono due accordi separati, uno in materia di cooperazione scientifica e tecnologica e l'altro in materia di cooperazione culturale e di istruzione.

<sup>6</sup> Idem per la Corea.

<sup>7</sup> I rimanenti disegni di legge di ratifica ed esecuzione riguardano i seguenti accordi:

- Accordo reciproco per il riconoscimento dei titoli di studio universitari rilasciati nella Repubblica italiana e nella Repubblica di San Marino
- Convenzione internazionale per il controllo dei sistemi antivegetativi nocivi sulle navi
- Convenzione sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione
- Trattato tra stati membri dell'UE e la Repubblica della Croazia relativo all'adesione della Croazia all'UE
- Emendamenti alla Costituzione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni
- Carta europea delle lingue regionali o minoritarie
- Accordo quadro tra l'UE e i suoi stati membri da una parte e la Repubblica di Corea dall'altra;
- Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità
- Trattato di stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (si tratta del cosiddetto *Fiscal Compact*)
- Accordo sul partenariato e la cooperazione di lungo periodo tra l'Italia e la Repubblica islamica dell'Afghanistan
- Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni
- Accordo Italia - Armenia sulla cooperazione e sulla mutua assistenza in materia doganale
- Protocollo aggiuntivo (n. 2) all'Accordo sulla sede tra l'Italia e l'Istituto universitario europeo
- Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno
- Accordo Italia – *Bureau International des Expositions* sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015
- Accordo Italia – Corea in materia di vacanze – lavoro

<sup>8</sup> Essi sono così ripartiti:

- Disegno di legge contenente le disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012
- Disegno di legge sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2011
- Disegno di legge contenente norme recanti regime fiscale speciale con il Taiwan
- Disegno di legge contenente disposizioni per la commercializzazione dei prodotti derivanti dal pomodoro trasformato
- Disegno di legge contenente disposizioni integrative in materia di liberalizzazione delle farmacie
- Disegno di legge contenente misure di razionalizzazione amministrativa per la promozione del turismo all'estero e per la internazionalizzazione delle imprese
- Disegno di legge sulle modalità di elezione del Cons. Provinciale e del Presidente della Provincia
- Disegno di legge per la riforma del mercato del lavoro
- Disegno di legge contenente modifiche alla legge 27/01/2012 n. 3, riguardante le disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione della crisi da sovra indebitamento
- Disegno di legge per l'istituzione della Giornata dell'unità d'Italia
- Disegno di legge sulla partecipazione italiana al sesto aumento di capitale della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa
- Disegno di legge per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (la cosiddetta legge comunitaria, per il 2012)

legge presentati in parlamento, è abbastanza agevole constatare che i provvedimenti importanti sono ben pochi. Infatti, la legge comunitaria è un contenitore di deleghe mentre sulle due leggi in materia di bilancio il governo svolge un ruolo decisivo. Tre dei disegni di legge invece sono integrazioni o modifiche di atti normativi precedenti<sup>9</sup>. Non possono essere considerati propriamente importanti neanche i disegni di legge che si occupano della commercializzazione dei prodotti derivanti dal pomodoro trasformato, della partecipazione italiana al sesto aumento di capitale della Banca di sviluppo, dell'istituzione della Giornata dell'unità d'Italia o del regime fiscale speciale con il Taiwan. Rappresentano invece provvedimenti di una certa rilevanza i disegni di legge sulle modalità di elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia e sulle misure di razionalizzazione amministrativa per la promozione del turismo all'estero e per la internazionalizzazione delle imprese. Tuttavia, considerando anche il contesto economico-sociale, l'unico veramente importante è il disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro<sup>10</sup>.

Abbiamo già visto all'inizio che le leggi approvate alla data del 24 agosto 2012 sono 34, delle quali, 24 sono leggi di conversione e 8 leggi di ratifica. Di conseguenza, le leggi di conversione di decreti legge sono il 70,5% delle leggi approvate e, tra le restanti, la grande maggioranza sono leggi di autorizzazione alla ratifica. Esse costituiscono circa il 23,5% del totale ovvero l'80% delle leggi non di conversione. Dunque le leggi né di conversione né di ratifica costituiscono solo il 5,8% del totale. Può risultare interessante il confronto con il primo anno della legislatura in corso, durante il quale le leggi di conversione costituivano il 47% del totale<sup>11</sup>, mentre le leggi di ratifica il 29,5%. Dunque, il rimanente 23,5% era costituito dalle altre leggi. Il dato, paragonato al periodo in esame, risulta essere superiore di quasi quattro volte. Andando un po' più indietro nel tempo, vediamo che nel primo anno della XV legislatura le leggi di conversione costituivano il 62% del totale<sup>12</sup> mentre le leggi di ratifica il 2,5%. Nei periodi precedenti considerati le leggi rimanenti erano circa il 35,5% e si è verificata, dunque, una progressiva riduzione dello spazio riservato alla legge parlamentare.

I problemi di cui si parla, ovviamente, non sono nuovi. Che il centro gravitazionale della produzione normativa sia diventato il Governo è un fatto ormai assodato. Non a caso, in dottrina si è trattato della questione usando le definizioni più varie, non solo con riguardo all'abuso degli atti normativi da parte del governo ma anche con riferimento alla crisi delle fonti in generale. Si è parlato, ad esempio, di "crisi della legge"<sup>13</sup>, "crisi del diritto nazionale"<sup>14</sup>, "crisi delle fonti"<sup>15</sup>, "parossismo normativo"<sup>16</sup>. Quello che in realtà può essere considerato "nuovo" è il livello quantitativo della produzione normativa del governo che, visti anche i numeri sopra menzionati, è riuscito a superare i pur preoccupanti livelli delle esperienze di governo più recenti. Vediamo, però, più specificamente in che rapporto si trova la produzione legislativa del Governo Monti, rispetto alle tendenze degli ultimi anni della produzione normativa, messe in luce criticamente da numerosa dottrina.

Innanzitutto, sembra evidente che la tendenza allo spostamento dell'asse della produzione normativa dal Parlamento al Governo viene pienamente confermata. Anzi, si potrebbe dire che in termini quantitativi viene addirittura rafforzata e vediamo perché. Se prendiamo in considerazione i primi anni delle ultime tre legislature, l'incidenza delle leggi di conversione sul totale è stata rispettivamente del 51,52% per la XIV; 58,82% per la XV e 52,38% per la XVI<sup>17</sup>. Abbiamo visto invece che nei primi nove mesi del governo in carica, è sensibilmente aumentata l'incidenza delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate, arrivando al 70,5%. Se si computano anche le leggi di ratifica, ci si rende conto che le leggi "parlamentari"

<sup>9</sup> Infatti, dei tre disegni di legge menzionati, uno contiene modifiche alla legge n. 3/2012 in materia di usura e di estorsione; un altro modifiche alla legge n. 214/2011 (legge di conversione del decreto legge 201/2011); l'ultimo contiene invece solo alcuni chiarimenti riguardanti alcuni dubbi interpretativi e di applicazione emersi in seguito all'approvazione del decreto "Cresci Italia" (Decreto-legge del 24 gennaio 2012 n. 1 convertito in legge n. 27/2012).

<sup>10</sup> Disegno di legge deliberato dal Consiglio dei Ministri il 23/03/2012, presentato al Senato 05/04/2012 e approvato definitivamente il 27/06/2012 (Legge n. 92/2012).

<sup>11</sup> Cfr. BRUNORI L. (a cura di), *Leggi approvate nella XVI legislatura al 1.06.2009*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2009.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> MODUGNO F. – CELOTTO A. – RUOTOLO M., *A mo' d'introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in AA. VV., *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000; SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 13 ss.

<sup>14</sup> LUCIANI M., *La crisi del diritto nazionale*, in AA. VV., *Storia d'Italia. Legge, diritto, giustizia*, Annali, XIV, Torino, 1998, 1005-1029.

<sup>15</sup> GROSSI P., *Crisi delle fonti e nuovi orizzonti del diritto*, Napoli, 2009.

<sup>16</sup> SILVESTRI G., *"Questa o quella per me pari sono..."*. *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2004.

<sup>17</sup> Cfr. ZACCARIA R. – ALBANESI E., *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, 3.

sono sempre più una categoria residuale<sup>18</sup>. Visto che le leggi di iniziativa legislativa ordinaria, cioè, quello che rimane dopo aver sottratto le leggi di conversione e di ratifica sono soltanto 2 su 34 approvate (circa il 5,8% del totale), si potrebbe rovesciare la prospettiva e parlare di quasi esclusività della legge “governativa” invece della residualità della legge “parlamentare”. Quest’ultima, più che una categoria residuale, rappresenta sempre più una specie di atto normativo in via di estinzione.

A volte i numeri non sono in grado di esprimere tutta la verità, risultando più o meno significativi a seconda del contesto in cui vengono inseriti. Nel caso concreto, già il mero dato numerico risulta preoccupante, ma appunto, numericamente, potrebbe anche farsi rientrare in quella media di circa tre decreti legge al mese<sup>19</sup>, che si è mantenuta in Italia nel decennio successivo alla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 360/96, e che può essere considerata una sorta di “tasso strutturale”<sup>20</sup> del sistema. L’essere “nella media” in termini numerici però, non deve trarre in inganno, in quanto tale dato deve essere combinato con il calo numerico della produzione di leggi<sup>21</sup> e il risultato finale è, quindi, che in termini di incidenza percentuale il peso dei decreti legge è aumentato. Nel momento in cui il dato numerico sui decreti legge viene confrontato con il totale delle leggi approvate (sottraendo le leggi di ratifica), il rapporto diventa molto significativo. Se si tiene conto, poi, del fatto che il periodo in esame è stato caratterizzato da una serie di riforme corpose e rilevanti, e che la riforma del lavoro è stata l’unica tra queste fatta con un disegno di legge “ordinario”, e per di più ponendo la fiducia sia alla Camera che al Senato, il quadro risulta ancora più chiaro. Nel periodo in esame, contraddistinto da riforme strutturali di notevole importanza, adottate quasi tutte per decreto legge, non c’è nessuno scostamento tra dati numerici e realtà sostanziale che essi rappresentano. Al contrario, è facile constatare che l’analisi del contenuto comporta in questo caso un rafforzamento dell’impressione che si era avuta a prima vista.

Una verifica molto interessante è quella che mette a confronto il peso effettivo<sup>22</sup> e le percentuali numeriche della produzione normativa in quanto permette di trovare una correlazione tra i due tipi di dati. Si tratta di ponderare l’incidenza delle leggi di conversione in termini di pagine, rispetto al totale delle pagine<sup>23</sup> dedicate alla pubblicazione delle leggi in Gazzetta Ufficiale. Delle 34 leggi<sup>24</sup> approvate alla data del 24 agosto 2012, 5 non sono state ancora pubblicate e sono tutte e cinque leggi di ratifica. Le 29 leggi rimanenti occupano in Gazzetta Ufficiale un totale di circa 1540 pagine escludendo dal calcolo le pagine dedicate ai lavori preparatori e ai testi dei trattati allegati alle leggi di ratifica<sup>25</sup>. Le leggi di conversione occupano 1506<sup>26</sup> pagine che corrisponde al 97,7% del totale<sup>27</sup>. Le leggi di ratifica pubblicate occupano 3 pagine che corrispondono all’incirca al 0,2% del totale<sup>28</sup>. Infine, le altre leggi parlamentari occupano 31 pagine e occupano, quindi, il 2% del numero totale delle pagine<sup>29</sup>. Lasciando un momento da parte le leggi di ratifica, il rapporto tra le altre leggi parlamentari e le leggi di conversione in termini di pagine sarebbe 31 su 1506<sup>30</sup>. Tale rapporto, vuol dire che per ogni pagina dedicata alla pubblicazione delle leggi parlamentari “ordinarie”, circa 48,5 pagine vengono dedicate alla pubblicazione delle leggi di conversione. Dunque, anche l’analisi riguardante il peso effettivo delle leggi, non porta a risultati molto diversi da quelli ottenuti attraverso i rapporti numerici. E quando delle differenze ci sono, esse non fanno altro che sottolineare come l’incidenza delle leggi di conversione sia addirittura più elevata di quella emersa dal semplice conteggio numerico degli atti normativi.

<sup>18</sup> Così tra i tanti ZACCARIA R., *L’uso delle fonti normative tra governo e parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)*, in *Giur. Cost.*, 2010, 4073.

<sup>19</sup> SIMONCINI A., *Dieci anni di decretazione d’urgenza*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, p. 132 ss.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> SIMONCINI A., *1998-2008: la fine della legge?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2009.

<sup>22</sup> Per una verifica simile riguardante periodi precedenti v. ZACCARIA R. – ALBANESI E., *ult. op. cit.*, 4.

<sup>23</sup> Uso come unità di misura le pagine e non le colonne, per semplificare le operazioni di calcolo visto che molto spesso si incontrano delle mezze pagine e altre volte le pagine non sono nemmeno suddivise in colonne.

<sup>24</sup> È opportuno a questo punto ricordare che si prendono in considerazione solo le leggi approvate dal 16 novembre (data del giuramento del Governo Monti) in poi e che non erano pendenti in Parlamento il 16 novembre.

<sup>25</sup> Come forse sarebbe più opportuno al fine di ottenere un risultato più puro. Soprattutto se si fa riferimento al testo dei trattati che da una parte hanno un “peso” non indifferente – e ciò potrebbe alterare i risultati – e dall’altra non fanno parte della produzione normativa interna. Nel caso, invece, in cui queste pagine venissero calcolate, il totale delle pagine sarebbe circa 1987.

<sup>26</sup> 1516 considerando anche le pagine dedicate ai lavori preparatori.

<sup>27</sup> 76,3 % del totale nell’ipotesi in cui esso comprenda anche i testi dei lavori preparatori e dei trattati allegati.

<sup>28</sup> Nella seconda ipotesi sarebbero 388 pagine che corrisponderebbero al 19,5% del totale.

<sup>29</sup> Nella seconda ipotesi sarebbero 83 pagine che corrisponderebbero al 4,1% del totale.

<sup>30</sup> Oppure 83 su 1516, considerando anche i lavori preparatori che corrisponde all’incirca al rapporto di 1 su 18.

Un altro tratto caratterizzante la produzione normativa degli ultimi anni e forse ancor più quella degli ultimi mesi, è l'uso dei decreti legge per una serie indistinta di oggetti e quindi una pluralità di scelte economiche, politiche e sociali di fondamentale importanza vengono effettuate quasi tutte per decreto legge<sup>31</sup>. In questo senso, la tendenza menzionata non solo è confermata, ma l'esperienza del Governo in carica può essere considerata emblematica. Infatti, in questi ultimi mesi, sono state effettuate una lunga serie di riforme importanti e tutte, tranne una<sup>32</sup>, sono state adottate tramite l'emanazione di decreti legge. Suonano molto attuali le parole di quell'autorevole dottrina che considerava il decreto legge "un disegno di legge governativo, rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività"<sup>33</sup>.

Una deviazione non indifferente dal sistema costituzionale<sup>34</sup> è quella della posizione della questione di fiducia in sede di approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge. Purtroppo, anche questa tendenza trova conferma nella prassi degli ultimi mesi. Il Governo Monti, alla data del 24 agosto 2012, aveva posto la fiducia ben 23 volte su 34 leggi approvate, di cui 13 alla Camera e 10 al Senato. Il dato più significativo è che 21 volte su 23 la fiducia è stata posta in sede di conversione di decreti legge. In questo modo, anche quel poco spazio decisionale e di controllo che rimarrebbe al Parlamento in sede di conversione, viene sottratto ad esso, da parte del Governo, attraverso la posizione della questione di fiducia. Anche qui, per rendersi conto delle dimensioni del fenomeno, facciamo un confronto con le esperienze di governo più recenti. Riferendosi ai primi anni delle ultime tre legislature<sup>35</sup> vediamo come nel primo anno della XIV legislatura le questioni di fiducia poste in sede di conversione erano 3, nel primo anno della XV legislatura erano 9 e nel primo anno di quella attuale erano 15. Mentre, il Governo attuale, in appena nove mesi ha posto la fiducia 21 volte in sede di conversione di decreti legge, e in alcuni casi la fiducia è stata doppia<sup>36</sup> o addirittura tripla<sup>37</sup>. È evidente che questa prassi di dubbia costituzionalità può risultare soffocante per il ruolo fisiologico del Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo e più in generale, nel disegno della forma di governo.

Le soluzioni proposte dalla dottrina per far fronte a queste deviazioni sono state diverse, alcune a Costituzione invariata<sup>38</sup>, altre meno<sup>39</sup>. Tuttavia, volendo individuare un tratto comune nei vari rimedi prospettati, esso potrebbe essere rappresentato dall'affidamento riposto dalla dottrina nella giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>40</sup>. Per la verità, gli interventi<sup>41</sup> di quest'ultima proprio con riguardo ai decreti legge non sono mancati e la Corte sta dimostrando una certa continuità delle sue pronunce nel tentativo di contenere quest'ultimi nei limiti dell'art. 77 della Costituzione.

---

<sup>31</sup> V. al riguardo LUCIANI M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2001, 1153, il quale sottolinea che "si è notevolmente modificato l'impatto qualitativo degli atti normativi primari del Governo, che sempre più di frequente ridisciplinano interi settori dell'ordinamento o intervengono, in via di urgenza, su una vastissima ed eterogenea pluralità di oggetti". Cfr. anche ZACCARIA R., ult. op. cit., 4074, il quale paragona i decreti legge a dei "treni fermi in stazione che vengono via via caricati delle materie più disparate per dare loro una procedura di urgenza nell'approvazione".

<sup>32</sup> Come accennato sopra si tratta della riforma del mercato del lavoro.

<sup>33</sup> PREDIERI A., *Il Governo legislatore*, in CAZZOLA F., PREDIERI A., PRIULLA G. (a cura di), *Il decreto legge tra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.

<sup>34</sup> Cfr. al riguardo PINELLI C., *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2009, 317 ss., il quale considera tutte queste deviazioni della prassi rispetto al modello come sintomi della creazione di un sistema parallelo.

<sup>35</sup> Cfr. ZACCARIA R. – ALBANESI E., op.cit., 6.

<sup>36</sup> Questo è stato il caso dell'approvazione della legge di conversione dei decreti legge 201/2011; 1/2012; 5/2012; 74/2012; 83/2012 e 95/2012. La doppia fiducia è stata posta come detto, sia alla Camera che al Senato, anche in occasione dell'approvazione della riforma del mercato del lavoro, però in quel caso non si trattava di una legge di conversione.

<sup>37</sup> Questo è successo in occasione della conversione in legge di due decreti legge e più specificamente, del decreto legge n. 216/2011 (Camera – Senato – Camera) e n. 16/2012 (Senato – Camera – Senato).

<sup>38</sup> Cfr. MODUGNO F., *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2009.

<sup>39</sup> Cfr. RUGGERI A., *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2009.

<sup>40</sup> Cfr. da ultimo LUCIANI M., *Atti normativi e rapporti tra parlamento e governo*, cit., che suggerisce innanzitutto una valorizzazione del precetto della straordinarietà e auspica l'elaborazione da parte della Corte di una tipologia di sintomi del difetto dei presupposti della decretazione d'urgenza costruita sul modello della dommatica dell'eccesso di potere del giudice amministrativo. Per quanto riguarda la delegazione legislativa, guarda con favore al perseguimento della strada imboccata per i decreti legge, dalla sentenza n. 29 del 1995. V. sul punto anche PINELLI C., op. cit., il quale accoglie con favore l'indirizzo intrapreso con le sentenze 171/2007 e 128/2008 e sottolinea come "ogni studioso che non si rassegni all'effettività, dovrebbe incoraggiare la giurisprudenza a sviluppare coerentemente il nuovo indirizzo, attraverso innanzitutto una delucidazione degli indici della motivazione e della necessità e dell'urgenza del provvedere".

<sup>41</sup> Nella scia delle già citate sentenze n. 171/2007 e 128/2008 si inserisce la recente sentenza n. 22/2012.

## 2. Produzione legislativa, crisi della politica e sistema delle fonti. Alcune brevi considerazioni.

Nella produzione normativa di iniziativa del governo in carica, si riscontra un ulteriore profilo di novità, che presenta delle caratteristiche ulteriori, anche rispetto alle tendenze di cui abbiamo parlato finora. Un profilo nuovo, dunque, che da una parte non può non essere espressione anche delle tendenze che ho descritto – in quanto prodotto attraverso quelle modalità – e dall'altra, rappresenta un qualcosa di più e di diverso, che trascende le modalità stesse. La novità, infatti, non sta nel livello quantitativo raggiunto da un tipo di atto normativo, o nella forma più o meno conforme al modello costituzionale, degli atti usati. Essa sta nel contenuto di questi atti normativi, e di conseguenza, la natura dell'alterazione non è più quantitativa, bensì qualitativa. Mi riferisco alla tendenza degli atti normativi di rango primario, a essere riempiti di contenuti decisi altrove, e non più nel circuito Governo – Parlamento, al quale vengono sostanzialmente imposti.

Naturalmente, qui non si sta parlando né della trasformazione delle norme di diritto internazionale in norme dell'ordinamento interno attraverso l'art. 10 della Costituzione né delle norme del diritto sovranazionale che trovano diretta applicazione o che vengono trasposte nel diritto interno in virtù dell'articolo 11 Cost. Si sta invece parlando, della influenza decisiva di fenomeni "esterni" sul contenuto della produzione normativa dello Stato italiano dell'ultimo anno. È fuori da ogni dubbio, che negli ultimi due decenni ci sia stata un'erosione progressiva della sovranità degli Stati, e questo ha portato come inevitabile conseguenza il restringimento del raggio d'azione degli organi costituzionali nazionali, soprattutto del Parlamento. La differenza più significativa rispetto a questo processo, però, almeno per quanto riguarda l'ultimo anno, sta nella circostanza che la determinazione del contenuto normativo nazionale sia stata effettuata in larga misura al di fuori della dialettica nazionale tra parlamento e governo. Due espressioni molto significative di tali influenze esterne possono essere considerati la lettera indirizzata al Governo<sup>42</sup> lo scorso agosto e la ratifica del trattato *Fiscal Compact*<sup>43</sup>.

È utile a questo punto, cercare di individuare le implicazioni che tale tipo di produzione normativa possa avere sul principale atto normativo di rango primario e più in generale sul sistema delle fonti del diritto. La cosa più ovvia da fare è constatare che, se le premesse sono quelle appena esposte, la legge non può più essere considerata "la fonte per antonomasia"<sup>44</sup> o "la fonte per eccellenza della norma giuridica, nella sua posizione di supremazia rispetto alle altre eventuali fonti"<sup>45</sup>. Meno ovvie sono le ragioni che hanno portato a questa spoliazione della legge dalle sue caratteristiche più significative. In primo luogo, si può ormai considerare pacifico il fatto che la tanto decantata globalizzazione abbia avuto un ruolo molto importante in questa perdita di centralità della legge. È stata, in particolare, quella componente importantissima della globalizzazione, rappresentata dalla libertà di movimento dei capitali, che combinata con la perdita della sovranità monetaria, ha svolto un ruolo cruciale nel costringere gli Stati ad abdicare a gran parte delle loro prerogative sovrane.

All'origine di questi radicali cambiamenti c'è stato l'abbandono degli accordi di Bretton Woods in favore di un sistema di cambi flessibili. Nella misura in cui la libertà di movimento dei capitali costringe gli Stati a non adottare misure che possano provocarne il deflusso e se si tiene conto degli obblighi di bilancio, divengono obbligate anche le scelte in materia di tassazione<sup>46</sup>. Il bilancio di ogni Stato membro deve rispettare valori di riferimento con riguardo al duplice rapporto del PIL con il debito e con l'indebitamento. Il vincolo di bilancio incide sulla gestione finanziaria e fissa un limite che la politica economica del singolo

---

<sup>42</sup> Mi riferisco, ovviamente, alla lettera del 5 agosto 2011, indirizzata dall'attuale Governatore della BCE ( che all'epoca era ancora Governatore della Banca d'Italia) e dall'ex Governatore (che era al momento della lettera il Governatore della BCE), pubblicata il 29 settembre 2011 dal Corriere della sera. È molto significativo il fatto che al Capo del Governo di uno Stato formalmente sovrano venga indirizzata una lettera con un "elenco di compiti" da eseguire. Alquanto singolare anche la combinazione nella stessa persona di due diverse qualità, cioè di coautore della lettera e di Governatore della Banca d'Italia<sup>42</sup>. Con la produzione legislativa degli ultimi 9 mesi, intanto, a tutte (o quasi) le prescrizioni che la lettera elencava è stata data esecuzione, informando di esse in modo più o meno esplicito gran parte degli atti con forza di legge adottati nell'ultimo anno.

<sup>43</sup> V. sul punto le considerazioni di LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione al 58° Convegno degli Studi Amministrativi, 2012, 18 ss.

<sup>44</sup> Così MODUGNO F., *Legge in generale (diritto costituzionale)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, 873.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Cfr. sul punto le nitide argomentazioni di PIVETTI M., *Economia politica*, Roma – Bari, 2002, 156 ss.

Stato non può superare. In altre parole, la libertà di movimento dei capitali così come quella dei beni e delle persone, comporta che i fattori produttivi rimangono dentro il territorio dello Stato finché e nella misura in cui risulti conveniente. Il potere di imposizione fiscale dunque, viene condizionato dalla ponderazione comparativa con altri sistemi statali. Si tratta di quel fenomeno che in contrapposizione all'ordine giuridico del mercato è stato chiamato "mercato degli ordini giuridici" nel quale "gli Stati si offrono in concorrenza alla scelta delle imprese, proponendo privilegi benefici immunità"<sup>47</sup>. Tutto ciò ha delle inevitabili conseguenze anche sulla decisione di spesa che considerando anche gli impegni stringenti presi in sede europea diventa obbligatoriamente restrittiva. Infatti, ci sono fondamentalmente tre diversi modi di finanziare la spesa pubblica - l'imposizione fiscale, l'indebitamento e l'emissione di moneta<sup>48</sup> - ed è abbastanza agevole constatare come sostanzialmente nessuno di questi tre modi sia più utilizzabile da parte degli Stati membri dell'UE. Senza entrare nel merito delle singole questioni che richiederebbero una trattazione ben più ampia mi limito a sottolineare che: 1) l'imposizione fiscale è fortemente condizionata dalla prospettiva di provocare la fuga dei capitali; 2) l'ulteriore indebitamento in una situazione dove la crescita abnorme dei debiti pubblici della maggior parte degli Stati europei sta mettendo a repentaglio l'esistenza stessa dell'Unione apparirebbe paradossale; 3) l'emissione di moneta è diventata impossibile per gli Stati membri con l'avvento della moneta unica e la creazione della Banca Centrale Europea.

Come è stato autorevolmente rilevato, questi cambiamenti hanno privato lo Stato di attributi essenziali della sovranità e perciò "proprio con riguardo ai poteri di più diretto intervento nella economia, lo Stato diviene non-Stato"<sup>49</sup>. Allo stesso tempo però, non c'è stato un corrispondente processo di unificazione politica che potesse compensare la perdita di sovranità subita da ciascuno degli Stati dell'UE<sup>50</sup>. In questo senso, lo sviluppo di molte sedi istituzionali sovranazionali o anche internazionali è stato da una parte, un tentativo di risposta a questa erosione di sovranità e dall'altra ha agito da elemento di accelerazione dei processi<sup>51</sup>. Quanto detto, ha impedito all'Italia ma anche agli altri paesi membri (ad eccezione forse della Germania che gode di una posizione di preminenza e la cui sovranità non sembra affatto erosa) di riappropriarsi della quota di sovranità che le spetta<sup>52</sup>. E siccome sovranità e democrazia sono strettamente collegate, lo sbiadimento della prima non può che avere ripercussioni negative anche sulla seconda<sup>53</sup>.

Tuttavia, parlare genericamente di globalizzazione e della conseguente progressiva erosione della sovranità degli Stati, non è sufficiente. Ci sono infatti, delle implicazioni più specifiche, che sono pur sempre collegate da rapporti del tipo causa - effetto al contesto generale della mondializzazione. Tra queste, credo che la più rilevante, possa essere considerata la esautorazione della classe politica dal suo ruolo principale, e cioè la privazione di essa della possibilità di fare politica. Carl Schmitt in un saggio del 1929 analizzava i delicati rapporti tra diritto, economia, e politica e percepiva già una tendenza alla neutralizzazione di quest'ultima<sup>54</sup>. La pretesa oggettività e immutabilità delle leggi dell'economia e i suoi rapporti con la politica hanno radici lontane e hanno rivestito un ruolo importante nella storia dell'Europa negli ultimi secoli. La contrapposizione tra società civile e stato, esige in un certo senso la creazione di ambiti neutrali i quali

<sup>47</sup> IRTI N., "S-confinatezza", in DOLCINI E., - PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, 2932.

<sup>48</sup> V. al riguardo LEON P., *La produzione della ricchezza nazionale*, in RUOTOLO M. (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, 277.

<sup>49</sup> Cfr. GUARINO G., *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, Napoli, 1991, 11-57 e ora in Id., *Dalla Costituzione all'Unione Europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, Vol. IV, Napoli, 1994, 321.

<sup>50</sup> Cfr. PIVETTI M., *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in RUOTOLO M. (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, 282 che sottolinea come il processo di unificazione politica avrebbe portato con sé anche la centralizzazione dell'intera politica economica con la connessa capacità di intervenire sui livelli di occupazione e sulla distribuzione del reddito.

<sup>51</sup> V. sul punto LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 162.

<sup>52</sup> GUARINO G., op. cit., 351.

<sup>53</sup> Cfr. al riguardo GUARINO G., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006, 187-188, il quale sottolinea che "sovranità, nel concetto moderno, è democrazia", e che "quanto di sovranità è sottratto dall'eurosistema agli Stati, di tanto scemano il carattere e i contenuti della democrazia". L'A. continua evidenziando che da una parte, "la sovranità di cui l'eurosistema priva gli Stati non viene trasferita ad organi comunitari"; dall'altra, "nell'eurosistema le decisioni da adottarsi di volta in volta da organi rappresentativi sono sostituite da costrizioni e da dinamismi sui quali gli uomini non esercitano influenza".

<sup>54</sup> Cfr. SCHMITT C., *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spolitizzazioni* (1929), trad. it. in Id., *Le categorie del politico*, (a cura di) MIGLIO G. - SCHIERA P., Bologna, 1972, 174 che argomentava: "Uno Stato che, in un'epoca economica, rinuncia a riconoscere e a guidare da sé, correttamente, i rapporti economici, deve proclamarsi neutrale nei confronti dei problemi e delle decisioni politiche e rinuncia in tal modo alla sua pretesa di comando", 175.

avrebbero potuto in qualche modo limitare la scelta politica<sup>55</sup>. Sempre Schmitt sottolineava come i processi di neutralizzazione si fossero spostati nel corso degli ultimi quattro secoli “dal teologico al metafisico, da qui al morale-umanitario e infine all’economico”<sup>56</sup>.

Con l’esplosione dell’imponente processo della globalizzazione economica verso la fine degli anni Ottanta del secolo scorso anche il dibattito sui rapporti tra Stato ed economia ha ripreso vigore. Si è riproposta con forza soprattutto l’idea della naturalità del mercato ed essa ha permeato di sé la costruzione delle istituzioni comunitarie. Così come il diritto naturale pretendeva di misurare la legittimità del diritto positivo, il mercato pretende di ergersi a giudice del diritto. Tale economia naturale conterrebbe i principi della proprietà privata, della concorrenza e del profitto individuale<sup>57</sup>. In realtà, l’etichetta di “naturale” è una sorta di *status* protettivo che la politica non sarebbe in grado di violare ma al contrario avrebbe l’obbligo di restaurare e proteggere<sup>58</sup>. Al riguardo è stato sostenuto che la scelta politica fondamentale sia stata già effettuata al livello delle istituzioni europee, con l’individuazione del mercato aperto e in libera concorrenza come fine ultimo di esse<sup>59</sup>. In questo modo, alla rappresentanza politica è stata preclusa la funzione politica “per aver selezionato le scelte politiche a favore di una sola”<sup>60</sup>. Volendo trarre le logiche conseguenze da questa prospettiva, gli effetti sarebbero evidenti sia sull’attività della rappresentanza politica che sulla traduzione in norme della volontà di essa. Infatti, la “cementificazione” dell’indirizzo politico in normative aventi efficacia superiore a quella legislativa nazionale costringerebbe le assemblee elettive a svolgere un’attività normativa meramente attuativa<sup>61</sup>.

È stato sottolineato come la classe politica sia tra i soggetti sociali più penalizzati dall’avvento della globalizzazione e come essa non sia più monopolista della politica medesima<sup>62</sup>. Tutto ciò, non è successo senza provocare delle conseguenze, ed a pagare quest’ultime, a quanto pare, è stato soprattutto l’atto politico per eccellenza, cioè la legge. Non ci si deve affatto stupire che oggi, dopo che in tutti questi anni lo spazio della politica si è ridotto gradualmente fino a sfiorare lo zero, il prodotto di questa politica non sia più la “Legge” alla quale ci si era abituati, ma quel atto normativo residuale che abbiamo descritto sopra. Lo svuotamento della politica dai suoi contenuti, in quanto sostituiti dalla “oggettività” dell’economia, ha portato all’atrofizzazione del prodotto più importante di essa<sup>63</sup> – le leggi – delle quali viene conservata solo la forma (o per meglio dire la forza), mentre il contenuto viene imposto dalle regole oggettive dell’economia<sup>64</sup>. Infatti, il prodotto legge parlamentare è una merce sempre più rara. Da un lato, non c’è ancora nessuna fonte normativa di rango primario a livello europeo, alla quale possa riconoscersi una competenza di carattere generale; dall’altro non si riconosce più in questa descrizione neanche la legge ordinaria dello Stato, divenuta nel frattempo estremamente minoritaria dentro il proprio ambito di applicazione<sup>65</sup>.

Tuttavia, il rischio maggiore che si corre in questo momento storico è quello di “perdere”, oltre alla “Legge”, anche la Costituzione. I rischi, in questo senso, sono molteplici e in parte si sono verificati. Mi riferisco, in particolare, alla legge costituzionale n. 1/2012 che, unitamente al cosiddetto *Fiscal Compact*, sono in grado di alterare in modo non indifferente l’impianto costituzionale. Penso, soprattutto agli artt. 3 e 53 della costituzione, che vengono in questo modo resi “innocui”. Tutto ciò, a discapito, ancora una volta, della rappresentanza politica. È pacifico, che essa viene valutata alle elezioni, soprattutto per le scelte di (re)distribuzione della ricchezza. Tali scelte però, a causa dell’azione congiunta della perdita della sovranità

<sup>55</sup> IRTI N., *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003, 12.

<sup>56</sup> SCHMITT C., op. cit., 168-169.

<sup>57</sup> IRTI N., *Diritto europeo e techno-economia*, in *Rivista di diritto civile*, n. 1, 2006, 1.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Cfr. FERRARA G., *La costituzione europea: un’ambizione frustrata*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004, 10.

<sup>60</sup> *Ibidem*, 11.

<sup>61</sup> *Id.*, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2005, 10.

<sup>62</sup> Cfr. LUCIANI M., *L’antisovrano*, cit., 185, che si chiedeva “Ma se manca uno spazio reale della politica, quale può essere il ruolo sociale della classe che dovrebbe fare di questa l’oggetto delle proprie prestazioni?”.

<sup>63</sup> V. sulla concezione delle fonti come prodotto della volontà politica CHELI E., *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2010, il quale osserva che “Se le fonti del diritto sono i canali naturali attraverso cui la volontà politica esprime in forma di regole e nell’ambito di un determinato impianto costituzionale, il modo come le fonti vengono articolate e, in concreto, utilizzate rappresenta l’effetto diretto degli equilibri che, in base ad un certo modello costituzionale, si instaurano tra gli organi e le istituzioni chiamate a esprimere tale volontà”.

<sup>64</sup> Cfr. AZZARITI G., *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in questa rivista, n. 2/2012, 2, che di recente parla di commissariamento della politica da parte dei tecnici.

<sup>65</sup> V. sul punto GUARINO G., *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future*, in RUOTOLO M. (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant’anni dopo*, Napoli, 2008, 229.

fiscale<sup>66</sup> e del vincolo del pareggio di bilancio, dipenderanno dalla classe politica in una misura vicina allo zero. Dall'altra parte, chi decide realmente sulla distribuzione del reddito è politicamente irresponsabile. Visto anche l'andamento della distribuzione della ricchezza negli ultimi anni, sempre più a sfavore delle classi meno abbienti che costituiscono però la maggioranza degli elettori, la valutazione negativa di essi non potrà che riversarsi sulla classe politica nazionale – pur non avendo essa alcuna responsabilità – contribuendo così, a rendere il rapporto tra governati e governanti ancora più “freddo” di quanto non lo sia già.

In ultima analisi, l'ipotesi più temibile è quella dell'alterazione della Costituzione repubblicana nei suoi valori fondamentali senza che vi sia nessuna Costituente<sup>67</sup> e tantomeno dei soggetti legittimati<sup>68</sup> a modificarla mediante revisione. È probabile che Giuseppe Guarino conoscesse già molto bene le implicazioni politico-sociali delle tecnocrazie nazionali o sovranazionali, quando quarant'anni or sono si chiedeva “se sia un bene, che tutte le scelte politiche siano ridotte a scelte tecniche, e che l'intero governo sia quindi trasmesso a tecnici” e affermava che “La risposta deve essere decisamente negativa”<sup>69</sup>.

Essendo convinto della politicità del mercato<sup>70</sup> e di conseguenza del dominio della politica e del diritto sull'economia, ritengo che la soluzione del problema non può che essere politico-giuridica. Del resto, lo stesso Schmitt evidenziava come neanche la tecnica sia un terreno neutrale in quanto “ogni politica della potenza può servirsi di essa” e dunque “l'epoca tecnica può essere solo un fatto provvisorio”<sup>71</sup>. Abbandonando pertanto la logica naturalistica, è chiaro che il mercato contiene dentro la sua struttura sia la volontà politica che la disciplina giuridica costitutiva. Ovviamente, è possibile che sia la volontà politica che la disciplina giuridica vengano dominate da altre forze e interessi che spingano per una struttura diversa. Esse però sono tutte a loro volta delle scelte politiche<sup>72</sup> in quanto è caratteristica propria della politica quella di regolare i processi economici e non diventarne oggetto di regolazione<sup>73</sup>. Pertanto, si potrebbe sostenere che la scelta di “subire” le regole dell'economia sia anch'essa una decisione politico-giuridica<sup>74</sup>.

Partendo dalla premessa che vi sia un collegamento fortissimo tra fonti del diritto e forma di governo, a causa degli stravolgimenti di cui abbiamo parlato, ci devono essere state delle forti influenze dell'una sull'altra, e viceversa. Come è stato sostenuto, negli ordinamenti democratici la posizione (condivisione) degli atti normativi deriva dalla capacità di rappresentare il popolo – in quanto soggetto titolare della sovranità – da parte degli organi chiamati a produrre tali atti<sup>75</sup>. È necessario che vi sia dunque, una stretta corrispondenza tra gli organi principali del sistema costituzionale e la titolarità della potestà normativa di rango più elevato. Corrispondenza, che recentemente è andata sempre più indebolendosi, rendendo probabili alcune conseguenze. In altri termini, se, fino ad un dato punto nel tempo, le fonti del diritto sono sintomi indicativi della forma di governo esistente, da un certo punto in poi non è escluso che possano diventare essi stessi veicoli dello spostamento verso altre forme di governo<sup>76</sup>. Anche la Corte costituzionale

<sup>66</sup> È vero che buona parte della sovranità fiscale degli stati membri dell'Unione era stata già persa insieme alla sovranità monetaria. V. sul punto le considerazioni di PIVETTI M., op. cit., 154 ss. È anche vero però che rinunciare integralmente alla sovranità fiscale, vuol dire rinunciare alla possibilità anche teorica di effettuare politiche redistributive e questo comporta un grado ancora più elevato di impotenza della politica. Tuttavia, la questione riveste una importanza tale da richiedere di essere argomentata separatamente.

<sup>67</sup> V. sul punto FERRARA G., *La Costituente per abrogare la Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 2/2012.

<sup>68</sup> V. al riguardo AZZARITI G., op. cit., 2, che ritiene non opportuna la revisione della Costituzione sia per ragioni di delegittimazione dei soggetti politici attuali sia per ragioni di merito, sottolineando come l'idea peggiore sia quella di “rilegittimarsi cambiando la Costituzione”.

<sup>69</sup> Cfr. GUARINO G., *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 9, il quale sottolineava inoltre il fatto che “Anche nelle imprese private i tecnici si aggiungono agli amministratori, ma sono ben lungi dal sostituirli” e come “l'opera dei tecnici incontra dei limiti obiettivi, al di là dei quali si estende lo spazio riservato all'opera dei politici”.

<sup>70</sup> Cfr. al riguardo IRTI N., *L'ordine*, cit., V ss; Rivendica la “integrale politicità del mercato” anche AZZARITI G., *L'ordine giuridico del mercato*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, 145-147.

<sup>71</sup> SCHMITT C., op. cit., 182

<sup>72</sup> IRTI N., ult. op. cit., 2.

<sup>73</sup> Cfr. LUCIANI M., *La produzione della ricchezza nazionale*, in RUOTOLO M. (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, 270.

<sup>74</sup> IRTI N., “S-confinatezza”, cit., 2932.

<sup>75</sup> Cfr. PIZZORUSSO A., *Pluralismo delle fonti interne*, in AA. VV., *Storia d'Italia. Legge, diritto, giustizia*, Annali, XIV, Torino, 1998, 1152. V. sempre dello stesso A., sulla corrispondenza tra sistema delle fonti e forma di governo anche PIZZORUSSO A., *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, 217 ss..

<sup>76</sup> Cfr. sul punto AZZARITI G., op. cit., 3, che evidenzia come “La successione dei decreti legge sulle fondamentali questioni non solo economiche e la centralità (recte: dominio) del Governo in Parlamento hanno sbilanciato tutti gli equilibri della nostra forma di governo parlamentare”.

ha ricordato nella sentenza n. 171 del 2008 che “È opinione largamente condivisa che l’assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale”. Alla luce di ciò, sarebbe molto utile cercare di individuare gli effetti e i condizionamenti reciproci che si sono avuti negli ultimi anni tra fonti del diritto e forma di governo e, sotto alcuni aspetti, anche le possibili implicazioni sulla forma di Stato.

## LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELL'ESPERIENZA DEL GOVERNO MONTI

**Michele Francaviglia**

Dottorando in diritto costituzionale e diritto pubblico generale  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il decreto-legge n. 201 del 2011, c.d. "salva Italia". – 3. Il decreto-legge n. 1 del 2012, c.d. "cresci Italia". – 4. Il decreto-legge n. 5 del 2012, il c.d. "semplifica Italia". – 5. La decretazione d'urgenza del Governo Monti tra omogeneità e straordinarietà.

### 1. Introduzione.

Con l'avvento del Governo presieduto dal prof. Mario Monti si è assistito ad una ulteriore metamorfosi dell'istituto del decreto-legge nell'ambito del nostro sistema delle fonti.

Una parabola evolutiva che, nel primo semestre del 2012, si è snodata tra le opposte spinte di due distinti "poli istituzionali": da un lato quello degli organi contitolari dell'indirizzo politico, il Governo ed il Parlamento, mentre dall'altro quello costituito dagli organi preposti alla garanzia della legalità costituzionale, vale a dire la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale.

Come si avrà modo di vedere, i decreti-legge del Governo Monti<sup>1</sup> hanno toccato in modo decisamente penetrante ampi settori dell'ordinamento giuridico, precedentemente gestiti dal solo legislatore (statale o regionale<sup>2</sup> che sia), utilizzando delle tecniche normative quanto meno "inedite".

In via preliminare occorre, poi, sottolineare come tali interventi normativi siano stati condotti sotto l'egida politica di una crisi finanziaria (rectius: bancaria) globale senza precedenti, la quale - forse - avrebbe meritato risposte non solo di fonte governativa, ma anche (e soprattutto) di natura esclusivamente parlamentare<sup>3</sup>.

Una rapida consultazione dei numeri<sup>4</sup> inerenti l'impiego della decretazione d'urgenza da parte del Governo Monti ci consegna, dunque, un'immagine del tutto "stravolta" della stessa funzione legislativa, il cui baricentro sembrerebbe ormai decisamente spostato a favore dell'esecutivo: tutto ciò in nome della celerità e della certezza della decisione<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro si propone di analizzare i tre principali decreti-legge che hanno maggiormente qualificato l'azione del Governo Monti e sui quali l'attenzione pubblica è stata molto elevata, vale a dire il d.l. n. 201 del 2011 (c.d. "salva Italia"), il d.l. n. 1 del 2012 (c.d. "cresci Italia") ed il d.l. n. 5 del 2012 (c.d. "semplifica Italia").

<sup>2</sup> Senza voler, in questa sede, ampliare eccessivamente lo spettro d'indagine, ci sarebbe, infatti, da domandarsi quali ripercussioni possa avere sul riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni un decreto-legge, come quello in corso di approvazione in questi giorni, che incida su aspetti strettamente organizzativi delle assemblee regionali e provinciali (quali i livelli retributivi dei consiglieri, regime di candidabilità degli stessi, il loro numero nelle assemblee, quantificazione e gestione dei fondi ai gruppi consiliari, etc.).

<sup>3</sup> Per una ricostruzione del (crescente) ruolo del Governo nel Parlamento anche in rapporto alla decretazione d'urgenza, cfr. Biondi F. e Leone S., Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali, in questa Rivista, fasc. 1 del 2012. Per un'analisi delle sfide poste dall'attuale crisi economica al Parlamento, soprattutto nel contesto dei processi decisionali europei, v. Rivosecchi G., Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria, ora in questa Rivista, fasc. n. 3 del 2012.

<sup>4</sup> Al 14 settembre 2012 i decreti-legge deliberati dal Governo Monti sono stati ben 27, di cui 25 approvati definitivamente e due all'esame del parlamento (imminente è poi l'adozione del c.d. "decreto anti-corrruzione"). Si consideri che soltanto i tre decreti-legge presi in considerazione nel presente lavoro prevedono ben 340 (che salgono a 400 con il decreto "sviluppo" e con il decreto sulla c.d. "spending review") atti normativi di rango secondario, dei quali solo il 13%, per ora, ha trovato attuazione. I dati sono reperibili sul sito istituzionale del Governo italiano.

<sup>5</sup> Identifica l'attuale utilizzo della decretazione d'urgenza con l'aspettativa da parte del Governo di conseguire una decisione parlamentare in tempi certi (60 giorni) Biondi F. e Leone S., Il Governo "in" Parlamento, cit., 14 ss, le quali sottolineano come a tale risultato sia giunta proprio sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, la quale ha reso cogente il termine per la conversione del decreto-legge. Per un'opinione parzialmente differente, e forse più condivisibile, per la quale il vero incentivo all'utilizzo del decreto-legge sia (non solo il fattore tempo quanto) il carattere rinforzato del relativo procedimento di conversione cfr. Zaccaria R., L'uso delle fonti normative tra governo e parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI), in Giur. cost., 2010, 4076. Per questo autore il decreto-legge è ormai divenuto un atto puntualmente riempito "delle materie più disparate per dare loro una procedura d'urgenza nell'approvazione"; dello stesso avviso è Celotto A., Carlo Esposito, le condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti e il sindacato sui presupposti del decreto legge, in Giur. cost., 2, 2008, ora in Problemi sul decreto-legge, Napoli, 2009, 121, per il quale il decreto-legge è ormai divenuto "un disegno di legge rinforzato". Di opinione differente è, poi, Manetti M., La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti, in questa Rivista, fasc. n. 3 del 2012, per la quale

Come si avrà modo vedere, l'utilizzo dei provvedimenti di cui all'art. 77 Cost. ha subito una radicale "torsione" non tanto da un punto di vista quantitativo, quanto da quello qualitativo.

Una linea evolutiva, è chiaro, ben presente sia nelle precedenti legislature che in altre fasi di quella odierna<sup>6</sup>, ma che dall'inizio del 2012 ha subito una vorticoso accelerazione<sup>7</sup>.

A questa tendenza fortemente accentratrice da parte del Governo in ordine all'esercizio di poteri normativi primari, è corrisposta (e non poteva essere diversamente) una controtendenza della giurisprudenza della Corte costituzionale (preconizzata e sostenuta, peraltro, dal Presidente della Repubblica<sup>8</sup>).

Non è un caso che, proprio negli stessi mesi in cui i primi decreti-legge del governo Monti vedevano la luce, la Corte sia riuscita ad affermare un principio estremamente dirimente in materia di decretazione d'urgenza, quale è quello del divieto di porre nel disegno di legge di conversione emendamenti disomogenei rispetto al decreto da convertire<sup>9</sup>.

Dinanzi ad un quadro sì complesso ed in costante mutamento, appare, quindi, velleitario tentare di fornire una ricostruzione univoca del fenomeno in esame, potendo (rectius: dovendo), almeno per il momento, limitarci ad una lettura "dinamica" di questo che tenga conto, da un lato, del dato della prassi sin qui attuata, e, dall'altro, della giurisprudenza che sul tema si è andata sviluppando.

Per fare ciò appare, dunque, necessario prendere in esame i principali decreti-legge del Governo Monti al fine di descriverne i tratti salienti, sia dal punto di vista dei contenuti che da quello delle tecniche di normazione utilizzate.

## 2. Il decreto-legge n. 201 del 2011, c.d. "salva Italia".

Partendo dal primo in ordine di tempo, il c.d. "decreto salva Italia", giova prima di tutto sottolineare la portata estremamente ampia di quella che può definirsi una vera e propria manovra finanziaria volta al risanamento dei conti pubblici ed al sostegno della crescita.

L'inevitabile intersettorialità della disciplina di questo decreto-legge ha fondamentalmente seguito due direttrici: quella del rigore e delle riforme strutturali, e quella della prime misure volte a stimolare la crescita<sup>10</sup>. Gli ambiti di intervento dell'atto sono molteplici, ma tutti in qualche modo sussumibili nel generale ambito tributario-fiscale e proprio su questa caratteristica occorre soffermarsi brevemente.

Posto, infatti, che nell'attuale legislatura<sup>11</sup> la tendenza è quella di trasferire l'intera manovra su provvedimenti d'urgenza (anticipandone così gli effetti, sia giuridici che economici), il decreto-legge n. 201 del 2011 sviluppa ulteriormente tale direzione, configurandosi quale atto, a contenuto finanziario, del tutto scollegato dalla legge finanziaria (non avendo, peraltro, come fine esplicito quello di sostituirla).

---

l'uso del decreto-legge, in un regime maggioritario, serve al Governo a "rendere visibile l'opera di attuazione del proprio programma, [...] individuando coram populo le misure politicamente più urgenti".

<sup>6</sup> Con riferimento alla XVIma legislatura v. l'interessante relazione dell'On. Duilio L., Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati; per un confronto con le precedenti legislature v. inoltre Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea, Tomo II, Parte IV, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione, consultabile sito ufficiale della Camera dei Deputati, in base al quale le leggi di conversione sono state al centro della produzione normativa parlamentare, occupando nella XIIIma legislatura il 20,94%, nella XIVma il 32,93%, e nella XVma il 28,57%.

<sup>7</sup> Per l'anno 2012 il trend si presenta decisamente in crescita con ben 25 disegni di legge di conversione su complessivi 61 disegni di legge (dati reperiti sul sito della Camera dei deputati ed aggiornati al 28 settembre 2012).

<sup>8</sup> Si tratta, ovviamente, del messaggio inviato alle camere inviato dal Presidente Ciampi il 29 marzo 2002 con il quale rinviava la legge di conversione del d.l. n. 4/2002 proprio in nome del principio dell'omogeneità; tale messaggio è stato, poi, richiamato, come precedente, dal Presidente Napolitano in una lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio il 22 febbraio 2011, nella quale, peraltro, si qualificava la L. n. 400/88 come "legge di attuazione costituzionale".

<sup>9</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 22 del 2012, su tale sentenza la letteratura è già copiosa; si segnala la profonda analisi di Manetti M., La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge, cit.; Dickmann R., La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?, in Federalismi.it, n. 5 del 2012; Domenicali C., La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione", in Quad. Cost. n. 2 del 2012, 398 ss.; Tucciarelli C., Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012, in Forum dei Quaderni costituzionali; Sperti A., La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio", in Quad. cost., n. 2 del 2012, 395 ss.; Galliani D., La sentenza n. 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere, in Quad. Cost. n. 2 del 2012, 401 ss.

<sup>10</sup> Basti pensare che il provvedimento in parola prevede una correzione lorda dei conti pubblici pari a 30 miliardi di Euro, di cui 20 miliardi tra maggiori entrate e risparmi di spesa e 10 miliardi per interventi di spesa a favore della crescita.

<sup>11</sup> È bene ricordare, ad esempio, che la manovra finanziaria per il 2009 è stata pressoché interamente anticipata dal decreto-legge n. 112 del 2008, la c.d. "manovra d'estate"; allo stesso modo la legge finanziaria per il 2010 è stata anticipata dal decreto-legge n. 78 del 2009, c.d. "decreto anticrisi", poi ulteriormente corretto dal decreto-legge n.103 del 2009.

Con riferimento, poi, alle ragioni che hanno giustificato un simile intervento normativo, si potrebbe sostenere che lo stesso requisito costituzionale della straordinaria necessità ed urgenza sia stato parzialmente ridisegnato, sol che si ponga attenzione alla dichiarazione assunta il 26 ottobre 2011 dai Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'Eurozona.

In tale dichiarazione non solo erano presenti specifiche considerazioni e raccomandazioni sulla situazione economica dell'Italia, ma venivano addirittura prospettate le misure che il Governo italiano avrebbe dovuto assumere per assicurare una finanza pubblica sostenibile<sup>12</sup>.

La circostanza non è da sottovalutare, visto che tali indirizzi di politica economica, debitamente recepiti nel decreto in esame, hanno fornito un impulso di primaria importanza nella valutazione (discrezionale?) del Governo circa "l'urgenza del provvedere"<sup>13</sup>.

Con riferimento al procedimento di conversione, occorre prima di tutto notare come questo si sia perfezionato in soli 16 giorni (sebbene il Parlamento abbia notevolmente innovato il testo del decreto<sup>14</sup>); il che pone due ordini di problemi: da un punto di vista propriamente costituzionale si è avuta una considerevole compressione dei tempi di discussione<sup>15</sup> sul testo da approvare con inevitabile allentamento delle garanzie costituzionali in ordine alle situazioni giuridiche coinvolte<sup>16</sup>; mentre da un punto di vista procedurale, alla vastità delle materie toccate dal decreto in esame non sembra essere corrisposto un eguale approfondimento da parte delle relative commissioni parlamentari, di fatto estromesse e sostituite dalle sole commissioni Bilancio e Finanze<sup>17</sup>.

È evidente, dunque, come tale assetto procedurale abbia avuto notevoli ripercussioni sulla stessa qualità della normazione contenuta nel decreto-legge n. 201 del 2011, nel quale si possono riscontrare fenomeni inediti, come, ad esempio, la presenza di una disposizione di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale<sup>18</sup> (sic!), o la previsione di circostanze o termini allo scadere dei quali il Governo è tenuto ad

---

<sup>12</sup> Le misure cui si fa riferimento erano indicate, secondo la medesima dichiarazione, in una lettera trasmessa dallo stesso Presidente del Consiglio Monti ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea prima del medesimo vertice. In questa dichiarazione gli organi europei esprimono un certo apprezzamento per gli impegni assunti dal Governo Italiano con la lettera sopra richiamata (tra i quali vi è il raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 2013 e di un'eccedenza strutturale di bilancio nel 2014; l'introduzione di norme in materia di pareggio di bilancio nella Costituzione entro la metà del 2012; l'attuazione di riforme strutturali intese ad aumentare la competitività riducendo la burocrazia, abolendo le tariffe minime nei servizi professionali e liberalizzando ulteriormente i servizi pubblici e le imprese di pubblica utilità a livello locale). Ebbene, c'è da chiedersi se fondare l'urgenza e la necessità di un decreto-legge sulla base di impegni europei che si è deciso di assumere volontariamente non configuri una chiara fattispecie di "urgenza autoprocurata" in grado di aggirare il dettato costituzionale.

<sup>13</sup> Sul concetto di "urgenza del provvedere" distinto dal "provvedimento urgente" v. le pagine ancora attuali di Esposito C., voce "Decreto-legge", in Enc. Dir., Roma, 1962, 844, nota 46.

<sup>14</sup> Sono stati, infatti, presentati 101, fra emendamenti e sub-emendamenti, nel corso dell'esame del decreto dinanzi alle commissioni Bilancio e Finanze della Camera.

<sup>15</sup> Si tenga conto, peraltro, che tale discussione è avvenuta solo alla Camera dei Deputati, dato che il Governo in Senato ha troncato qualsiasi spazio di discussione ponendo la questione di fiducia sul provvedimento (votata con 257 sì, 41 no e nessun astenuto).

<sup>16</sup> Cfr. le acute osservazioni di Manetti M., La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge, cit., per la quale lo stesso procedimento di conversione ha, nella prassi, perso "le chances di razionalità che poteva avere in regime proporzionale, riducendosi ad una negoziazione estemporanea e poco trasparente". L'A., inoltre, osserva non a torto che in fondo "la ragione ultima della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza non risiede nella sollecita attuazione del programma di governo [...], ma nella tutela dei diritti dei consociati, secondo la dottrina primieramente enunciata dalla sentenza n. 171 del 2007".

<sup>17</sup> Conferma questo dato Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa, in Rassegna Astrid, n. 153, 15 ss, per il quale "la natura eterogenea del decreto-legge fa sì che il relativo disegno di legge di conversione venga assegnato, in sede referente, ad una commissione (o, in diversi casi, a commissioni riunite), che è quella che ha la competenza prevalente in materia. [...] Il che si traduce, in pratica, nell'assegnazione del disegno di legge in sede referente alla commissione le cui competenze più si avvicinano alle finalità generali perseguite del decreto-legge: e poiché, come si è visto, si tratta necessariamente di macro finalità, relative all'equilibrio finanziario o, meno frequentemente, alle entrate o all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali o locali, la competenza principale è perlopiù quella della Commissione bilancio, o talvolta della Commissione finanze o della Commissione affari costituzionali".

<sup>18</sup> Si tratta dell'art. 7, il quale autorizza il Presidente della Repubblica ad accettare gli emendamenti all'Accordo istitutivo della Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, adottati dal Consiglio dei Governatori della Banca medesima il 30 settembre 2011; è appena il caso di ricordare che l'articolo 15, comma 1, lettera b) della legge n. 400/1988 dispone che il Governo non possa, con decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, tra le quali sono compresi disegni di legge "di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" (i quali devono, quindi, essere approvati attraverso il normale procedimento in sede referente e con legge ordinaria). Ma, a parte tali rilievi posti sulla base della l. n. 400/1988, vi è poi da sottolineare come tali norme costituiscano una chiara, e costituzionalmente illegittima, ingerenza nelle prerogative tipiche del Parlamento: posto, infatti, il c.d. treaty making power nel mani dell'esecutivo, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, ex art. 72, co.4, Cost., sono atti di competenza strettamente parlamentare, costituendo l'unico mezzo di controllo delle Camere sull'operato a livello internazionale del Governo (a maggior ragione che oggi tali obblighi internazionali limitano concretamente il potere legislativo, statale e regionale, stante l'art. 117, co. 1, Cost.); in tal senso v. Sorrentino F., Le fonti del diritto italiano, Padova 2009, 176.

adottare un altro decreto-legge (preconstituendo, così, de iure le ragioni di necessità e di urgenza poste alla base del futuro decreto-legge)<sup>19</sup>.

Con riferimento, poi, al requisito dell'omogeneità interna del provvedimento, anche intendendola in senso esclusivamente teleologico<sup>20</sup>, il contenuto del decreto-legge n. 201 del 2011 non è esente da censure.

Sebbene, infatti, il decreto in parola non potesse non essere così vasto ed articolato, alcuni articoli<sup>21</sup> sembrano comunque non rientrare nella causa normativa dell'atto, rivelando così la natura eterogenea del decreto.

Con riguardo, invece, allo stile utilizzato nella redazione del decreto, si registra un utilizzo massiccio di lunghi preamboli esplicativi<sup>22</sup> che, paradossalmente, non aiutano né la lettura né la comprensione delle disposizioni cui sono anteposti.

Infine, vi è un ulteriore dato da prendere in considerazione per meglio comprendere la portata di questo provvedimento normativo adottato dal Governo Monti: l'imponente numero di provvedimenti di rango secondario previsto dal decreto-legge<sup>23</sup>.

Si tratta di un dato fondamentale per capire l'evoluzione del ruolo dell'esecutivo nei processi di produzione normativa: il ricorso a decreti ministeriali, regolamenti, ed altri atti di natura simile fa sì che si concentrino nelle mani del Governo amplissimi poteri decisionali, il più delle volte non debitamente circoscritti da un'adeguata disciplina di rango primario. Le conseguenze di un simile assetto sono evidenti e si concretano in un duplice rischio: non solo quello di pregiudicare la tenuta del principio di legalità nell'agire pubblico, ma anche (e soprattutto) quello di vedere compromessa la garanzia effettiva dei diritti coinvolti.

Si è di fronte, dunque, ad un provvedimento che, per usare le parole del Comitato per la legislazione, è suscettibile di "ingenerare forti perplessità soprattutto laddove non viene rispettato il sistema delle fonti e si demanda ad atti dei quali non sempre è chiara la natura giuridica il compito di dare attuazione a disposizioni di rango primario e talora anche di modificarle"<sup>24</sup>.

### **3. Il decreto-legge n.1 del 2012, c.d. "cresci Italia".**

Il secondo decreto-legge adottato dal Governo Monti che si intende prendere in esame è il c.d. "decreto cresci Italia", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27 del 2012.

Il provvedimento in esame presentava originariamente 98 articoli (ai quali si sono aggiunti ben 21 articoli in sede di conversione), i quali incidono su un ampio spettro di materie sulla base, anche qui, di due direttrici: quella della crescita e quella dell'equità<sup>25</sup>.

Senza voler entrare nel merito delle scelte politiche operate dall'Esecutivo, molte delle soluzioni tecniche adottate nel provvedimento in parola appaiono censurabili, non solo sotto il profilo della qualità della normazione, ma anche sotto quello della stessa compatibilità con la Costituzione.

Con riguardo, infatti, al requisito dell'omogeneità della disciplina posta dal decreto-legge, il quadro appare del tutto simile a quello rilevato con riferimento al decreto-legge n. 201 del 2011.

---

<sup>19</sup> Si tratta dell'articolo 23, comma 7, in base al quale "ove alla data del 31 dicembre 2011 la Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia – Europa [...] non abbia provveduto alla ricognizione e alla individuazione della media dei trattamenti economici [...] riferiti all'anno precedente ed aggiornati all'anno in corso [...], il Governo provvederà con apposito provvedimento d'urgenza"; anche v'è da chiedersi se tale norma configuri un'ipotesi di urgenza autoprocurata, dove la stessa inerzia del Governo viene addirittura disciplinata come caso di necessità ed urgenza; sul carattere costituzionalmente illegittimo di tali figure, v. Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale*. Scritti in onore di Valerio Onida, Milano 2011, 1164.

<sup>20</sup> In tal senso cfr. Lupo N., *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione)*, cit., 1 e ss.

<sup>21</sup> Certamente non riconducibile alla stabilizzazione finanziaria ed alla definizione di misure per favorire lo sviluppo e l'occupazione, appare l'articolo 30, comma 1, il quale proroga il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali per il secondo semestre del 2012.

<sup>22</sup> Prassi seguita a partire dal decreto-legge n. 70 del 2011, c.d. "decreto sviluppo".

<sup>23</sup> Il Decreto-legge prevede, infatti, ben 73 provvedimenti attuativi, di cui solo 22 sono stati attuati alla data del 12 agosto 2012.

<sup>24</sup> Cfr. *Parere rilasciato in data 7 dicembre 2011, ai sensi dell'art. 96 bis, co. 1, Reg. Camera, dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione del presente decreto-legge (A.C. n. 5025)*.

<sup>25</sup> Gli obiettivi erano fondamentalmente di tre tipi: a) favorire la concorrenza (mediante l'introduzione di misure sulle liberalizzazioni, sulla tutela dei consumatori, in materia di servizi professionali, etc.); b) assicurare lo sviluppo delle infrastrutture (ad esempio, introducendo modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate a tale scopo, etc.); c) recezione del diritto comunitario vigente nelle suddette materie; a ciascuno dei suddetti ambiti materiali corrispondeva un apposito titolo del decreto, che a sua volta si ripartiva in capi.

La vastità delle materie toccate, le quali sono teleologicamente connesse sulla base di una valutazione meramente politica dell'Esecutivo, disinnescano il requisito dell'omogeneità interna dell'atto, formalmente soddisfatto dal costante richiamo operato dalle norme agli obiettivi (alquanto generici ed onnicomprensivi) del decreto stesso.

Anche sotto il profilo del coordinamento della disciplina posta dal decreto-legge in esame con le altre leggi vigenti, emergono perplessità: per esempio l'articolo 17, comma 2, capoverso 12 amplia l'oggetto di un decreto legislativo ancora da emanare ai sensi dell'articolo 17 della l. n. 96 del 2010 (legge comunitaria per il 2009), facendovi rientrare la definizione dei criteri per la costituzione di un mercato all'ingrosso dei carburanti.

A tal riguardo è appena il caso di rammentare che, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400/1988, il Governo non può (rectius: potrebbe), mediante decreto-legge, "conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione".

Il che, oltre a porre direttamente dei problemi di compatibilità costituzionale<sup>26</sup>, rappresenta sicuramente un chiaro indice di pessima legislazione, o quanto meno "insensibile" alle prerogative costituzionali del Parlamento.

Sotto il profilo, invece, della ricorrenza dei straordinari casi di necessità ed urgenza, vale la pena di notare come anche questo decreto-legge presenti numerose disposizioni di carattere ordinamentale, nonché la previsione di numerosi atti di rango secondario<sup>27</sup> in attuazione delle prime.

Non solo. Molte norme condizionano la loro stessa efficacia allo scadere di termini decisamente lontani dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, svilendo così il concetto di "urgenza del provvedere" sino quasi a privarlo del tutto di contenuto<sup>28</sup>.

Sono, inoltre, rinvenibili in passant curiosi modelli di delegificazione non sempre chiarissimi e della cui legittimità si potrebbe dubitare<sup>29</sup>.

Con riferimento, infine, alla tecnica legislativa utilizzata per redigere l'atto in esame, occorre sottolineare come anche questo testo presenti una struttura estremamente complessa, composta da articoli molto lunghi, articolati al loro interno in commi, lettere, numeri e capoversi, i quali concorrono a disorientare l'interprete. Anche in questo decreto-legge, peraltro, si registra l'utilizzo di preamboli esplicativi posti all'inizio di ogni articolo, i quali, lungi dal facilitare la lettura del testo, la complicano enormemente<sup>30</sup>.

#### **4. Il decreto-legge n. 5 del 2012, il c.d. "semplifica Italia".**

L'ultimo decreto-legge preso in esame, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012, ha ad oggetto misure di semplificazione normativa ed amministrativa e si inserisce nel solco già tracciato dai decreti-legge nn. 112 e 200 del 2008. Il provvedimento, peraltro, lungi dal semplificare le cose, si intreccia con lo stesso d.l. n.1 del 2012<sup>31</sup>, che riguarda il tema contiguo delle liberalizzazioni.

Il testo si compone di 73 articoli (10 in più rispetto alla versione approvata dal Consiglio dei ministri), ed anch'esso, come i due precedenti, va ad incidere su un'ampia gamma di materie<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> In tal modo, infatti, si impedirebbe al Parlamento di esercitare le sue prerogative, ex art. 72, co. 4, Cost., di formazione e di controllo (politico) della delega legislativa al Governo; cfr. sul punto Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009, 176, per il quale una simile ipotesi rappresenta "una evidente elusione della dialettica propria della forma di governo prevista dalla costituzione, per la quale è necessaria l'alterità tra controllante e controllato, quindi tra Parlamento e Governo".

<sup>27</sup> Se ne contano ben 53, di cui adottati (all'agosto 2012) solo 7.

<sup>28</sup> Si vedano, ad esempio: l'articolo 2, comma 4, la cui entrata in vigore è a decorrere dall'anno 2014; l'articolo 5-bis, comma 1, capoverso 7-quater e comma 2, la cui entrata in vigore è prevista rispettivamente per il 2013 e per il 2014; l'articolo 12, comma 3, ultimo periodo, il quale, in particolare, avrà efficacia a decorrere dal 2015; l'articolo 25, comma 2, lettera a), capoverso 5-bis che entrerà in vigore a decorrere dall'anno 2013.

<sup>29</sup> Si tratta dell'articolo 45, comma 2, il quale attribuisce ad un decreto interministeriale la possibilità di modificare l'elencazione degli elementi indicati al comma 1 del medesimo articolo, in materia di documentazione a corredo del PEF per le opere di interesse strategico.

<sup>30</sup> A titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 25, in materia di servizi pubblici locali, che occupa ben sette pagine dello stampato della Camera ed il cui comma 1 si riparte in due lettere; la lettera b), a sua volta, si riparte in 11 numeri, alcuni dei quali a loro volta si frazionano in ulteriori punti.

<sup>31</sup> V. l'articolo 12, comma 4, che rinvia ai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legge n. 1 del 2012, ai quali vengono assegnati nuovi compiti, senza intervenire sulla norma che ne prevede l'adozione.

<sup>32</sup> Gli obiettivi del decreto in parola erano favorire la semplificazione a vantaggio sia dei privati che delle imprese, attraverso disposizioni volte a ridurre gli adempimenti burocratici necessari alle attività delle imprese (intervenendo sia sulle autorizzazioni, sui controlli e sulle

Nuovamente spicca il carattere sostanzialmente ordinamentale delle norme, le quali demandano in molti casi la loro attuazione a regolamenti di attuazione e di delegificazione, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti interministeriali o decreti ministeriali.

Nel decreto-legge in parola, il quale ricorre generalmente ad una tecnica di novellazione poco precisa<sup>33</sup> e non coordinata con le altre fonti vigenti<sup>34</sup>, è riscontrabile una produzione normativa confusa e disordinata: ad esempio l'articolo 6, il quale va ad incidere sulla materia della comunicazione dei dati in via telematica tra le amministrazioni, non novella in modo esplicito e coordinato il decreto legislativo n. 82 del 2005 (c.d. codice dell'amministrazione digitale), lasciando all'interprete l'onere di ricavare l'esatta normativa vigente; l'articolo 14, comma 2, invece, pone nuovi obblighi in capo alle amministrazioni in relazione alle informazioni che devono essere contenute sui rispettivi siti internet senza, però, novellare esplicitamente il succitato codice dell'amministrazione digitale.

Sotto altro profilo, appare opportuno evidenziare come il decreto-legge "semplifica Italia" contenga ben sette autorizzazioni alla delegificazione, secondo uno schema diverso da quello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Nello specifico, le autorizzazioni a delegificare contenute nell'articolo 3, comma 1, capoverso 2-ter e nell'articolo 14, commi 3 e 4, fanno genericamente rinvio a "principi e criteri direttivi" della materia<sup>35</sup>, e soprattutto non indicano esplicitamente le disposizioni da abrogare.

L'autorizzazione alla delegificazione contenuta all'articolo 4, comma 3, invece, non contiene alcun riferimento ai "principi e criteri direttivi", né alle norme generali regolatrici della materia, né si cura di indicare le norme che devono ritenersi abrogate con l'entrata in vigore del regolamento<sup>36</sup>.

Ma v'è di più.

Gli articoli 12, comma 2, e 23, comma 1, del provvedimento in parola prevedono l'adozione di regolamenti di delegificazione, i quali, tra i "principi e criteri direttivi" che dovranno rispettare, spunta alla lettera c) (incredibile visu) un criterio in base al quale è lo stesso regolamento delegificante ad individuare le norme da abrogare<sup>37</sup>. I regolamenti previsti dal citato art. 12, peraltro, hanno una procedura di adozione molto particolare, secondo la quale, superata una non meglio precisata "fase sperimentale", dovrebbero essere adottati in modo definitivo entro il 31 dicembre 2012 previa acquisizione di ben due pareri di altri organismi amministrativi<sup>38</sup>. Anche in questo provvedimento, infine, ricorrono dei preamboli esplicativi della cui (scarsa) utilità pratica per l'interprete, specie per novelle così specifiche e tecniche, si è già detto sopra.

## 5. La decretazione d'urgenza del Governo Monti tra omogeneità e straordinarietà.

Alla luce della rapida rassegna sin qui svolta, l'immagine del decreto-legge che emerge dalla prassi del Governo Monti non sembra coincidere con quella che traspare dall'art. 77 Cost. (rectius: dalle sue più recenti interpretazioni ad opera della Corte costituzionale).

---

procedure pubbliche di appalto, sia sulle materie del lavoro e dell'ambiente), ovvero volte a velocizzare i procedimenti amministrativi, e a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

<sup>33</sup> In ragione del fatto che la quasi totalità delle disposizioni pone delle novelle implicite delle materie toccate.

<sup>34</sup> Il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico ed ordinamentale, le quali, rispetto al testo del decreto, appaiono del tutto decontestualizzate ed, in molti casi, si collegano ad altre contenute in altri provvedimenti.

<sup>35</sup> È evidente che un riferimento alle norme generali regolatrici della materia, di cui all'art. 17, co. 2, della l.n. 400/1988, avrebbe fornito maggiori garanzie in termini di tutela delle situazioni giuridiche interessate. A bene vedere si tratta, anche qui, di una prassi che trova le sue origini nei primi anni novanta (in special modo a partire dalla l. n. 537/1993), ma in questi decreti-legge subisce ulteriori evoluzioni: ciò che colpisce è, infatti, la sistematica assenza di riferimenti normativi (primari) con funzione di limite (e di guida) alla regolamentazione governativa; sul punto v. Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 314 e ss.

<sup>36</sup> V., analogamente, l'articolo 44, comma 1, il quale autorizza il Governo a modificare (senza indicare alcun criterio) un vigente regolamento di delegificazione.

<sup>37</sup> Sul tema cfr. le riflessioni di Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, cit., 310 ss., il quale, muovendo dal principio di preferenza della legge, precisa come "sia inammissibile l'attribuzione al regolamento della capacità di abrogare norme legislative", ritenendo che "solo a condizione di far discendere dalla legge abilitante l'effetto abrogativo [sia] possibile dare giustificazione costituzionale al fenomeno in esame" (dove al regolamento, ponendosi come "evento" alla cui realizzazione consegue lo sprigionarsi dell'effetto abrogativo contenuto nella legge abilitante, non può essere certo demandata l'individuazione delle norme da abrogare).

<sup>38</sup> Gli organismi in questione erano la Conferenza unificata e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Lo stesso requisito dell'omogeneità del decreto-legge (e delle norme contenute nella relativa legge di conversione), recente conquista della Corte, viene costantemente messo a dura prova dall'ampiezza degli interventi normativi che i decreti-legge contengono.

Rispetto a tale situazione, peraltro, alcuni autori hanno sostenuto che si dovrebbe parlare di omogeneità solo in senso teleologico, cioè riferita alle complessive finalità dell'intervento normativo<sup>39</sup>.

La medesima dottrina ha, infatti, osservato come tale requisito, essendo difficilmente rilevabile a priori, possa essere verificato solo ex post, attraverso un giudizio che valuti, con riguardo alle finalità del provvedimento, "la congruenza del mezzo rispetto al fine"<sup>40</sup>.

Si è, peraltro, visto come nei decreti-legge del Governo Monti l'ampiezza delle materie interessate (e delle discipline ivi contenute) "obblighi" l'interprete ad adottare una lettura esclusivamente finalistica del concetto di omogeneità.

Ebbene, a fronte di questa situazione, c'è stato anche chi ha messo in discussione la differenza tra questo concetto di omogeneità e quello di ragionevolezza intrinseca dell'atto normativo, elaborato dalla Corte in tempi non recenti<sup>41</sup>.

Non solo. Se assumessimo il concetto di omogeneità solo in senso teleologico, il rischio (a dire il vero, già invero negli stessi decreti esaminati) potrebbe essere quello che tale requisito perda la sua capacità di limitare le opzioni dell'Esecutivo, finendo per coincidere con le stesse valutazioni politiche di quest'ultimo<sup>42</sup>.

In questo quadro, di per sé complesso, occorre, poi, tenere a mente la netta distinzione tra omogeneità del decreto-legge in sé ed omogeneità degli emendamenti a questo apportati in sede di conversione, laddove quella davvero rilevante ai fini dell'art. 77 Cost. sarebbe forse la prima, mentre la Corte, per ora, si è pronunciata in modo chiaro e definitivo solo sulla seconda.

Ad ogni modo, è proprio con riferimento all'omogeneità degli emendamenti al decreto-legge che una sua interpretazione in chiave teleologica rischia di non impedire, ma anzi di agevolare, l'attuale prassi governativa in tema di decretazione d'urgenza<sup>43</sup>.

L'inserimento di emendamenti "eterogenei" in sede di conversione, infatti, non è affatto disincentivato, posto che le finalità dei decreti-legge in cui vanno ad inserirsi (specie di questi ultimi decreti adottati dal governo

---

<sup>39</sup> In tal senso v. Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 1 e ss.; sul punto la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, non sembra prendere una decisione netta a favore di una particolare concezione di omogeneità, lasciando intendere che quest'ultima possa essere intesa, a seconda dei casi, sia in senso oggettivo che in senso finalistico ( cfr. punto n. 3.3 del cons. in dir. della sentenza citata). È, poi, da ricordare che il requisito dell'omogeneità ha trovato positiva affermazione nell'art. 15, comma 3, della L. n. 400/88; positivizzazione richiamata ad adiuvandum dalla stessa Corte nella sent. n. 391/95 dove viene qualificata come "integrazione" dell'art. 77 Cost.

<sup>40</sup> Cfr. Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 1 e ss.; dello stesso avviso è Celotto A., L'abuso del decreto-legge, vol. I, Padova 1997, 458 ss., il quale sottolinea la dimensione teleologica del concetto in parola.

<sup>41</sup> Sul punto v. Dickmann R., La Corte sanziona la "evidente estraneità", cit., per il quale la mancata omogeneità di una norma introdotta in sede di conversione "anche se evocabile come eccesso di potere, si tratta di un profilo che investe la ragionevolezza della legge, in quanto discende dall'uso improprio delle forme della legislazione". Per l'A., dunque, "tra irragionevolezza della legge ed eccesso di potere del legislatore non si registra pertanto alcuna differenza, visto che si tratta di denominazioni alternative di una medesima patologia degli atti legislativi sotto il profilo della relativa causa soggettiva, cioè del relativo uso in concreto". Tale posizione, ad avviso di chi scrive, non pare condivisibile, poiché mentre la declinazione del principio di ragionevolezza cui allude l'A. (elaborata dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 89 del 1996) consiste in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere (la quale è determinata, volta per volta, dalla legge stessa), nel caso della decretazione d'urgenza la causa normativa della legge di conversione discende direttamente dall'art. 77 Cost., il quale individua (limitandola) la funzione propria della legge in questione. Sotto questo profilo, dunque, i due concetti (ragionevolezza intrinseca ed eccesso di potere di conversione), pur avendo molti profili in comune, debbono rimanere distinti. Se così non fosse, non si capirebbe, allora, perché lo Corte non sia giunta prima ad un sindacato sui presupposti della decretazione d'urgenza proprio attraverso la sua giurisprudenza sull'art. 3 Cost.

Colloca lo scrutinio della Corte ai sensi dell'art. 77 Cost. "nei ristretti margini dell'eccesso di potere legislativo" (tenendolo, dunque, distinto dal principio di ragionevolezza puro), Sorrentino F., Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?, in Giur. cost., 2007, 1677, per il quale vi è tale eccesso ogni qualvolta sia riscontrabile "la mancanza evidente del caso straordinario di necessità e di urgenza posto a fondamento del decreto ovvero la palese contraddizione tra l'ipotizzata urgente necessità e il contenuto dispositivo del provvedimento adottato". In senso contrario cfr. Scaccia G., "Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza", in Pol. dir., 1999, 387 ss.

<sup>42</sup> Profilo, peraltro, ammesso dallo stesso Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 2 passim. Conferme in ordine a tale rischio si trovano anche in Esposito C., voce Decreto-legge, cit., 835, il quale sottolinea come "la necessità del provvedimento del Governo non può essere soggettiva ( o sussistere solo perchè il Governo vuol raggiungere un fine e non ha altro mezzo a ciò che adottare un provvedimento di necessità ed urgenza), ma deve essere obiettiva".

<sup>43</sup> Come, ad esempio la presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento alla legge di conversione sul quale pone la fiducia; il che, da un lato, eliminerebbe lo spazio, già esiguo, di discussione e mediazione in ordine al testo del decreto da convertire, e, dall'altro, consentirebbe nel nome delle finalità del decreto l'ingresso "indisturbato" di emendamenti eterogenei (senza alcuna censura o controllo di tipo parlamentare).

Monti) hanno coordinate talmente ampie e generiche (risanamento, crescita, sviluppo, semplificazione, etc.) da consentire qualsiasi tipo di intervento normativo successivo.

Coerentemente con tale postulato si è, peraltro, osservato come il filtro dell'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione non funzioni con riferimento a decreti-legge eterogenei ab origine<sup>44</sup>.

Una soluzione, allora, più in linea con lo spirito dell'art. 77 cost., potrebbe essere quella di privilegiare un concetto di omogeneità di tipo oggettivo; in tal modo da un lato si limiterebbe in modo efficace l'utilizzo della decretazione d'urgenza, obbligando l'Esecutivo ad interventi "materialmente" omogenei e puntuali, e dall'altro si impedirebbe alla legge di conversione di esorbitare dal proprio ambito funzionale tramite l'inserimento ex post di norme eterogenee<sup>45</sup>.

Una lettura, quest'ultima, certamente restrittiva ed in netta controtendenza rispetto alla prassi attuale, ma che ha come pregio quello di "riscoprire" la natura provvedimentale del decreto-legge, cioè di un atto per sua natura inidoneo alla posizione di discipline generali e dal carattere ordinamentale<sup>46</sup>.

Quest'ultimo passaggio ci introduce ad una ulteriore riflessione sui requisiti costituzionali della decretazione d'urgenza.

Vi è, infatti, una parte della dottrina che recentemente ha sottolineato l'importanza del "precetto" della straordinarietà quale criterio dirimente nell'individuazione dei limiti ontologici del decreto-legge<sup>47</sup>.

Secondo questa lettura la straordinarietà non è un presupposto della decretazione d'urgenza, bensì un carattere proprio dell'istituto del decreto-legge, il quale non può essere "uno strumento ordinario di normazione primaria"<sup>48</sup>.

La straordinarietà apparirebbe, allora, come il necessario corollario dell'omogeneità: i due concetti si completerebbero, implicandosi vicendevolmente.

Tale rapporto emerge in tutta la sua evidenza proprio nel procedimento di conversione del decreto-legge, laddove il criterio dell'omogeneità mostra, come si è visto, tutti i suoi limiti nell'impedire che emendamenti eterogenei possano inserirsi in un decreto-legge di per sé eterogeneo.

Se, infatti, la Corte ha dimostrato la correttezza dell'equazione in base alla quale l'eterogeneità di una norma all'interno del decreto-legge è un chiaro indice dell'ordinarietà dell'intervento normativo del Governo ( con violazione del requisito dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza)<sup>49</sup>, non può certo affermarsi il contrario e cioè che l'omogeneità del provvedimento sia un indice della straordinarietà della disciplina in esso contenuta.

---

<sup>44</sup> Conferme di tale assetto anche in Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 17 e ss, il quale sottolinea come tale divenga "ancor più impervio da applicare allorché sia lo stesso Governo, come accade assai spesso, a presentare riscritture anche sostanziali delle disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge, e dunque adottate sotto la propria responsabilità e, proprio per questo, già vigenti nell'ordinamento".

<sup>45</sup> Cfr. le dense pagine di Esposito C., Decreto legge, cit., 849 e ss, per il quale "la legge di conversione, essendo caratterizzata dal suo legame con il provvedimento di urgenza del Governo che ne costituisce il presupposto essenziale, è giustificata a termini dell'art. 77 solo se nel suo contenuto non esorbiti dai limiti di una pura conversione", giungendo così a sostenere che "in sede di conversione dei decreti-legge non possano proporsi emendamenti che amplino il campo di applicazione delle norme contenute nei decreti o estendano tali norme a materie in esse non contemplate".

<sup>46</sup> Su queste posizioni cfr. Sorrentino F. e Caporali G., voce Legge (atti con forza di), in Digesto discipline pubblicistiche, IV ed., vol. IX, Torino, 1994, 120 s., nonché v. Sorrentino F., La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi, in Diritto e società, 1974, p. 507 s.; sulla base di tale dottrina si giungerebbe, dunque, a negare la legittimità costituzionali di decreti-legge dal contenuto estremamente ampio quali i decreti c.d. "omnibus".

In senso contrario, v. Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 4, nt. 3, per il quale tale lettura finirebbe per "provare troppo, in quanto finisce col porre in dubbio la stessa natura dei decreti-legge come vere e proprie fonti del diritto". L'obiezione dell'A. però non sembra essere dirimente posto che la Costituzione è per definizione fonte sulla produzione normativa, ponendo limiti (formali, sostanziali e funzionali) alle fonti ad essa subordinate, senza che con ciò si debba negare a quest'ultime la propria natura di fonti del diritto.

<sup>47</sup> Il riferimento è a Luciani M., Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale, cit., 1163 e ss, il quale ritiene il criterio dell'omogeneità non decisivo ai fini di un efficace scrutinio di costituzionalità del decreto-legge, poiché esso "non ha molto a che vedere con la carenza dei presupposti".

<sup>48</sup> Cfr. Luciani M., Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale, cit., 1163.

<sup>49</sup> Tale equazione la si può trarre già dalla sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007 (v. punto 6 del cons. in dir.); sul punto v. le considerazioni critiche di Bertolino C., Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge, in questa Rivista, fasc. n. 3 del 2012, la quale, pur rilevando come "la disomogeneità sia sempre testimonianza della 'ordinarietà' del caso", si chiede se "sarebbe più opportuno interrogarsi se debba distinguersi tra una omogeneità originaria, imputabile all'atto del Governo, ed una sopravvenuta, dovuta ad eventuali emendamenti introdotti in sede parlamentare".

Tale requisito, dunque, dovrà essere autonomamente valutato (in primis dalle Camere in sede di conversione<sup>50</sup>) in relazione alla concreta portata normativa dell'atto, il quale non potrà porre delle normative c.d. "a regime" o di tipo ordinamentale. D'altronde, seguendo una lettura sistematica dell'art. 77 cost., sembrerebbe del tutto plausibile che ad un mezzo di normazione straordinario, quale è il decreto-legge, corrisponda una disciplina parimenti non ordinaria.

Ebbene, da questa prospettiva, la prassi del Governo Monti nell'ambito della decretazione d'urgenza appare ancora più in contrasto con il dettato costituzionale. L'utilizzo di tecniche di normazione estremamente spregiudicate (quando non proprio illegittime), la portata costantemente ordinamentale delle norme contenute nei decreti-legge esaminati (come di quelle contenute negli altri decreti adottati dalla medesima compagine governativa), costituiscono la prova di una tendenza esattamente opposta quella derivante dai rilievi giurisprudenziali e dottrinali sin qui richiamati: una tendenza che si pone in stretta continuità con le prassi dei precedenti governi, accentuandone dove è stato possibile i tratti più deprecabili.

La via imboccata dai Governi delle ultime due legislature è, infatti, quella che porta a configurare il decreto-legge quale atto prodromico ad un disegno di legge "motorizzato" per mezzo del quale tutto, o quasi, è possibile<sup>51</sup>.

In questo senso, l'esperienza del Governo Monti non si è discostato da tale direzione, aggiungendo anzi un ulteriore tassello al mosaico: la natura tecnica di questo esecutivo (con tutto ciò che ne consegue in termini di responsabilità politica propriamente detta), l'uso disinvolto in sede di conversione di maxi-emendamenti con relativa posizione della questione di fiducia<sup>52</sup>, hanno avuto l'effetto di "commissariare" il Parlamento, estromettendolo di fatto dal pieno esercizio delle proprie prerogative di regolazione, di indirizzo e di controllo. Rispetto a questo desolante quadro, non è un caso che la dottrina sia pressoché unanime nel riconoscere un ruolo chiave agli organi costituzionali di garanzia, i quali saranno chiamati a svolgere nel prossimo futuro un'intensa attività di controllo a tutela della Costituzione (ed, in ultima analisi, degli stessi diritti che in essa sono custoditi)<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Sui limiti strutturali dello scrutinio parlamentare ai sensi dell'art. 96-bis, Reg. Camera, v. le opportune considerazioni di Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 7, il quale sottolinea che "quello del Comitato per la legislazione della Camera è un parere che richiede, di regola, un consenso più ampio, tendenzialmente bipartisan, visto che tale organo, come è noto, è composto in modo paritario da deputati della maggioranza e dell'opposizione". Questo aspetto, sommato alle già richiamate difficoltà materiali di individuare l'asse portante dei provvedimenti così vasti (rispetto al quale giudicare estranee alcune disposizioni), fa sì che diventi "quasi impossibile configurare una sorta di potere di stralcio in capo alle Camere (tanto meno su iniziativa del solo Comitato per la legislazione)". Sul tema cfr. poi le osservazioni di Celotto A. e Mencarelli A., Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera, in Rassegna parlamentare, 1998, 651 e ss.

<sup>51</sup> Sul punto si registra ormai una discreta convergenza di posizioni: senza alcuna pretesa di completezza v. fra gli altri, Zaccaria R., L'uso delle fonti normative tra governo e parlamento, cit., 4076, nonché Luciani M., Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale, cit., 1163, Celotto A., Carlo Esposito, le condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti, cit., 121; v. anche Camerlengo Q., Il decreto-legge e le disposizioni eccentriche introdotte in sede di conversione, in Rassegna parlamentare, 2011, 113. In senso parzialmente differente, poiché ricollega il carattere rinforzato alla diretta operatività del decreto stesso, v. Predieri A., Il governo colegislatore, in Cazzola F., Predieri A., Priulla G., Il decreto legge fra governo e parlamento, Milano 1975, XX.

<sup>52</sup> Dei 27 decreti-legge finora adottati dal Governo Monti ben 13 hanno richiesto la fiducia delle camere (3 in un solo ramo del Parlamento, mentre 9 in entrambe).

Sulla prassi di porre la questione di fiducia su maxi-emendamenti proposti dal Governo (con la conseguenza di sopprimere il dibattito parlamentare a vantaggio di una votazione diretta), v. le riflessioni di Manetti M., La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge, cit., 5, per la quale "poco importa se i maxi-emendamenti, anziché riprodurre tale e quale l'originario progetto governativo, accolgano tutti o alcuni degli emendamenti proposti da altri soggetti, non necessariamente appartenenti alla maggioranza. Conta il fatto che la "sintesi politica" non scaturisce dalla progressione dell'attività delle Camere, scandita attraverso il succedersi dei dibattiti e poi delle votazioni, ma resta affidata alla soggettiva e opaca valutazione del Governo".

Sul punto cfr. anche i dati forniti dall'On. Duilio L., Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza, cit., 27 e s., il quale osserva come "tendenzialmente, la questione di fiducia è tanto più ricorrente quanto più il decreto legge nasce (o, magari, diviene) intersettoriale. Utilizzando come indicatore il numero di Commissioni permanenti investite del parere in sede consultiva, quando sono coinvolte 10 o più commissioni, la fiducia è 'estremamente probabile'".

<sup>53</sup> In tal senso, senza alcuna pretesa di completezza, cfr. Manetti M., La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge, cit., 3 passim; Lupo N., L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione), cit., 31 e ss; Sorrentino F., Per una soluzione giurisprudenziale al problema dei maxi-emendamenti, in Lupo N. (a cura di) Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Padova, 2010, 45 e ss; nonché v. lo stesso Esposito C., Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia, relazione al Congresso internazionale di diritto processuale civile, Firenze 30 settembre 1950, in Rivista di diritto processuale, 1950, 294.

A fronte di ciò, l'impressione è che siano ancora valide ed attuali le considerazioni di Elia L., Proposte per un possibile riordino istituzionale, in Il Politico, fasc. n 4 del 1987, 573, il quale sottolineava come il Governo dovrebbe "resistere alla tendenza di burocrazia, lobbies e quant'altri mai preferiscono estendere a molte disposizioni la coperta dell'atto avente forza di legge".

## IL PRESIDENTE NAPOLITANO E LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA XVI LEGISLATURA

**Nadia Maccabiani**  
Ricercatore di Diritto Pubblico  
Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La «leale collaborazione» nel procedimento di adozione dei decreti legge (IV Governo Berlusconi). – 3. Le insidie determinate dalla pubblicità dei rapporti tra Capo dello Stato ed Esecutivo. – 4. La «leale collaborazione» nel procedimento di conversione dei decreti (dal IV Governo Berlusconi al Governo Monti).

### 1. Premessa.

Durante la presidenza Napolitano, sia i – soliti – fattori endogeni alla situazione politica italiana (eterogeneità e litigiosità delle coalizioni di governo; bipolarismo «muscolare» con una strenua contrapposizione tra maggioranza ed opposizione), che fattori esogeni (crisi economico-finanziaria globale e impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea)<sup>1</sup> hanno originato la *contradictio in terminis* della «costante emergenza», plasticamente tradottasi nell'ordinario ricorso alla decretazione d'urgenza.

I decreti legge adottati nella XVI legislatura si sono venuti distinguendo – da quelli adottati nelle precedenti legislature – non tanto per il numero, quanto per alcune caratteristiche che, se presenti sporadicamente anche in passato, sono divenute «strutturali»: la mole (in termini di articoli, commi e caratteri), l'ambito intersettoriale, la natura ordinamentale, l'intervento nel settore economico-finanziario tra l'altro con l'anticipazione – ad inizio estate – dei principali contenuti dell'annuale manovra di finanza pubblica, il ricorso a maxi-emendamenti ed alla questione di fiducia in sede di conversione<sup>2</sup>. Ne è scaturito un evidente scardinamento nella sistematica delle fonti del diritto<sup>3</sup> ed un conseguente esautoramento del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa<sup>4</sup>. Ormai gran parte delle fondamentali scelte di indirizzo politico transita attraverso la decretazione d'urgenza<sup>5</sup> e con il Governo Monti il *trend* sembrerebbe essersi ulteriormente consolidato ed ampliato<sup>6</sup>.

Questo lo scenario in cui il Presidente Napolitano si è trovato ad operare e questa, quindi, la causa dei suoi molteplici interventi sulla decretazione d'urgenza. Ciò gli ha consentito di confermare, approfondire e chiarire

---

<sup>1</sup> Tali fattori – endogeni ed esogeni – erano ben presenti al Presidente Napolitano che più volte, nei suoi interventi, denunciava le difficoltà interne alla maggioranza di governo, l'aspra, se non eccessiva, conflittualità tra maggioranza ed opposizione, da un lato, e le opposte esigenze di coesione politica e sociale per far fronte alle dure sfide poste dalla crisi economico-finanziaria e dagli impegni assunti in sede Europea, dall'altro lato. Simili preoccupazioni emergevano sin dal messaggio di insediamento del 15 maggio 2006 e dal discorso di fine anno del 31 dicembre 2006.

<sup>2</sup> Cfr. *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza - Relazione presentata al Comitato per la legislazione dal Presidente On. Lino Duilio*, XVI Legislatura, in particolare alle pp. 16-18; pp. 20-21; pp. 27-19; pp. 38-45, in [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Tendenze\\_e\\_problemi\\_della\\_decretazione\\_durgenza.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Tendenze_e_problemi_della_decretazione_durgenza.pdf).

Sottolineava la tendenza ad anticipare per decreto legge i contenuti della manovra finanziaria e ad introdurre riforme strutturali mediante decretazione d'urgenza sin dalla XIV legislatura, A.SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A.SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006, pp. 52-53. Per analoghe tendenze nel corso della XVI legislatura, cfr. G.RIVOCCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in questa Rivista, fasc. n. 2 del 2012; M.RUBECCHI, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2009, pp. 682 ss.; A.SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). Quest'ultima A. ricordava che se, a partire dalla XIV legislatura, i decreti legge erano nella sostanza dei collegati alla legge finanziaria nella quale, tuttavia, rimaneva racchiusa la parte preponderante della manovra, nel corso della XVI legislatura si realizzava un mutamento, attraverso l'anticipazione della manovra all'interno di corposi decreti legge (le c.d. manovre d'estate).

<sup>3</sup> A.RUGGERI, *E' rimediabile il disordine delle fonti?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 1 del 2010.

<sup>4</sup> N.LUPO, *Introduzione*, in N.LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, pp. 3-4, premesso che «la prassi dei maxi-emendamenti – così come quella dei decreti-legge *ominibus*, ai quali spesso si abbina – riproduce plasticamente le caratteristiche dei governi di coalizione che discendono dalla legge elettorale vigente», osservava che «La principale vittima della prassi dei maxi-emendamenti, invero, mi pare essere rappresentata dal Parlamento: o, meglio, dal ruolo del Parlamento come designato dalla nostra Costituzione».

<sup>5</sup> G.DELLEDONNE, *Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo nella XVI legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 2 del 2011.

<sup>6</sup> M.FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, in questo dossier.

la prassi seguita dai precedenti Capi di Stato<sup>7</sup>, contribuendo a sciogliere le riserve che la dottrina aveva avanzato sull'ammissibilità<sup>8</sup>, la natura<sup>9</sup> e gli effetti<sup>10</sup> del controllo presidenziale in sede di emanazione dei decreti legge nonché sul potere di rinvio della legge di conversione<sup>11</sup>. Fermo restando l'inserimento degli interventi del Presidente Napolitano nel solco della prassi che si è andata formando negli anni, sembra – tuttavia – di poter rilevare un'innovazione attinente – non tanto al contenuto dei rilievi presidenziali – quanto alle loro modalità, in due momenti cronologicamente distinti: l'uno, nel corso del procedimento di adozione del decreto legge; l'altro, nel corso del procedimento di approvazione della legge di conversione.

## 2. La «leale collaborazione» nel procedimento di adozione dei decreti legge (IV Governo Berlusconi).

Le coordinate entro le quali inscrivere gli interventi presidenziali in sede di decretazione d'urgenza sembrano sostanzialmente due. Da un lato, la convinzione che «La tesi dell'improprietà o arbitrarietà di ogni espressione di dubbi, perplessità, preoccupazioni che non avvenga attraverso il solo canale di messaggi formali al Parlamento» sia priva di «fondamento costituzionale» essendo «smentita da un numero tale di precedenti che non può reggere»<sup>12</sup>; dall'altro lato, la funzione di garanzia della Costituzione come fonte di legittimazione del controllo presidenziale sui decreti legge<sup>13</sup>. Premesso che non s'intende affrontare in questa sede l'approfondito dibattito dottrinale sull'ammissibilità del rifiuto presidenziale all'emanazione di un decreto legge<sup>14</sup>, il caso Englaro va ricordato quale punto di svolta nella «forma» dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> Basti ricordare la prassi dei contatti informali tra Capo dello Stato e Governo della quale si ha notizia sin dalla Presidenza Einaudi, L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956. L'Esecutivo, in conseguenza della *moral suasion* presidenziale ha talora modificato il contenuto dei decreti legge, e – talaltra – ha rinunciato alla loro adozione. In tale ultima direzione, cfr., per la Presidenza Scalfaro, A.APOSTOLI, *Il "decreto Conso" sulla depenalizzazione dell'illecito finanziamento ai partiti e la decisione del Presidente della Repubblica di non emanarlo. I dibattiti parlamentari sulla "questione morale" e la "soluzione politica" a "tangentopoli"*, in A.D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, Milano, 1999, pp. 247-248; e per la Presidenza Ciampi, M.MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Basti, altresì, ricordare i plurimi rinvii di leggi di conversione operati dal Presidente Cossiga, su cui D.GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, II, Milano, 2011, pp. 463 ss.

<sup>8</sup> Come sintetizzato da L.PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 1982, p. 322, secondo l'odierna elaborazione dottrinale «il controllo sussiste, pur dove la Carta costituzionale non reca in tal senso alcun riferimento. Nel potere di emanare o di firmare questa o quella specie di decreti è implicito il potere di subornarne l'emanazione o la firma alla ricorrenza di determinate condizioni».

<sup>9</sup> Come noto, la dottrina ha ammesso che il controllo presidenziale in sede di emanazione degli atti con forza di legge, analogamente a quello esplicito in sede di promulgazione delle leggi, possa attenersi sia alla legittimità che al merito costituzionale, P.BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1958, pp. 323-324.

<sup>10</sup> Parte della dottrina ha distinto, in sede di emanazione dei decreti legge, i vizi di illegittimità da quelli attinenti al merito costituzionale, ammettendo solo nel primo caso un rifiuto di emanazione, mentre, nel secondo, prevalendo l'autonomia della funzione di governo, il Presidente, a fronte dell'insistenza governativa, sarebbe tenuto ad emanare, G.GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1951, p. 963. La dottrina prevalente ha, tuttavia, ritenuto che – salve le ipotesi di attentato alla Costituzione o alto tradimento – il controllo presidenziale dovrebbe limitarsi a suggerire od imporre un riesame dell'atto, L.PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, cit., pp. 325-326; S.GALEOTTI-B.PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, p. 468.

<sup>11</sup> C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, p. 636, secondo il quale, «la stessa brevità del termine perentorio, di per sé anche all'infuori di ogni altra considerazione, induce ad escludere che il capo dello stato possa usare del potere di rinvio di una legge di conversione». Sulla questione dell'ammissibilità del rinvio presidenziale in sede di promulgazione di leggi di conversione di decreti legge, cfr. G.PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, p. 235.

<sup>12</sup> Cfr. l'intervento con la stampa parlamentare del 20 luglio 2009.

<sup>13</sup> Cfr. la nota del 6 febbraio 2009 sul caso Englaro.

<sup>14</sup> Come accennato *supra* (nota 10), parte della dottrina, equiparando il potere di controllo in sede di emanazione a quello in sede di promulgazione, concludeva ritenendo comunque prevalente la volontà del governo, salvi i casi limite di decreti eversivi, su tale posizione, cfr. V.ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Altra parte della dottrina ammetteva che il rifiuto di emanazione potesse avere un raggio d'azione più ampio delle ipotesi estreme di inesistenza del decreto, consumazione dei reati presidenziali ex art. 90, Cost., assoluta inesistenza dei presupposti, investendo i casi di «evidente incostituzionalità» e di «sospetta violazione dei principi fondamentali della Costituzione», cfr., sul punto, M.LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge*, in *Politica del diritto*, n. 3 del 2009, p.426. Per l'approfondimento dottrinale sui poteri del Capo dello Stato in sede di emanazione di un decreto legge, si rinvia agli atti del Seminario organizzato dall'associazione Astrid il 5 marzo 2009, dal titolo «Il potere, le regole, i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro», nonché agli interventi sul *Forum* dell'associazione, in [www.astrid-online.it/FORUM--II/](http://www.astrid-online.it/FORUM--II/), e alla rassegna stampa in [www.astrid-online.it/II-control/](http://www.astrid-online.it/II-control/). Per l'analisi dottrinale, nonché per i riferimenti alla prassi si rinvia a G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000.

È noto lo scontro istituzionale consumatosi in quell'occasione<sup>16</sup>, sfociato nella pubblicazione, da parte del Quirinale, del testo della lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, precedentemente alla approvazione da parte del Consiglio dei ministri del decreto legge<sup>17</sup>. In essa il Presidente Napolitano esprimeva perplessità (giuridico-costituzionali) sullo strumento e sul contenuto del provvedimento governativo, ricordando che «il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione o per altro verso manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali discende dalla natura della funzione di garanzia istituzionale che la Costituzione assegna al Capo dello Stato ed è stata confermata da più precedenti»<sup>18</sup>.

La pubblicazione di questa missiva sembra inaugurare una fase (consumatasi durante il mandato del IV Governo Berlusconi) nel corso della quale il Presidente Napolitano ha preferito dare pubblicità, attraverso «note» esplicative o «comunicati»<sup>19</sup>, ai contatti informali che – per consolidata prassi – sono sempre intercorsi tra i «due Palazzi» nell'ambito del procedimento di adozione dei decreti legge.

La ragione di questa innovazione nel tradizionale riserbo troverebbe fondamento nell'unitaria esigenza di difendere la funzione di garanzia del Capo dello Stato, esposta alla minaccia di un Esecutivo<sup>20</sup> (il IV Governo Berlusconi, appunto) dimostratosi spesso riottoso, che poco – o punto – tollerava le pretese interferenze del Capo dello Stato nella deliberazione degli atti normativi governativi<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> S.STAIANO, *Una storia intricata. Il controllo presidenziale sulla disciplina anticrisi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ritiene che la lettera sul caso Englaro rappresenti il punto di avvio di un mutamento delle modalità di esercizio della funzione persuasiva del Presidente della Repubblica che da quel momento si sarebbe improntata talora ad un rigoroso *self restraint*, talaltra, «per contro, strutturandosi rigidamente in forme di cooperazione a determinare i contenuti della legislazione».

<sup>16</sup> Per la puntuale ricostruzione della vicenda, con particolare riguardo al rapporto tra il Capo dello Stato ed il Governo, all'asprezza dello scontro istituzionale causata dagli interventi dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, che, dopo aver resa pubblica la missiva riservata inviata dal Presidente Napolitano ne censurava in conferenza stampa l'ingerenza nell'adozione del provvedimento governativo e, non accogliendone i rilievi, procedeva a far – comunque – deliberare il decreto legge dal Consiglio dei ministri, cfr. A.SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto legge? Le ragioni di Napolitano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). G.AZZARITI, *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), riteneva che nella vicenda Englaro fosse stato superato il limite entro cui può liberamente operare la politica, con la conseguente invasione di quello superiore della legalità costituzionale. Lo scontro tra i due «Presidenti», accentuato dalle modalità seguite dall'Esecutivo nella gestione della vicenda, riceveva ampia eco sui quotidiani, cfr., tra i tanti, V.PICCOLILLO, *Eluana, il Quirinale blocca il decreto Berlusconi lo sfida: legge in 3 giorni*, in *Corriere della sera*, 7 febbraio 2009, pp. 2-3; N.ANDRIOLO, *Berlusconi usa Eluana per l'assalto al Quirinale*, 7 febbraio 2009, p. 4.

<sup>17</sup> Nota del 6 febbraio 2009.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> M.C.GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in questa *Rivista*, fasc. n. 1 del 2011, osservava che «Il ricorso ai comunicati ufficiali è servito non solo al fine di attestare la regolarità formale delle procedure per l'esercizio dei poteri presidenziali o delle relazioni che si vengono ad instaurare tra Presidente e gli altri soggetti politici ed istituzionali (al qual fine essi sono tradizionalmente preposti), ma anche per trasferire sul piano pubblico vicende e relazioni normalmente circoscritte ad una sede riservata».

<sup>20</sup> G.MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, fasc. n. 1-2, p. 27, osservava che «L'instaurarsi della relazione «esterna» tra il Capo dello Stato ed un altro organo costituzionale significa pertanto probabilmente che la relazione «interna» tipizzata od atipica che vi risponde, coperta formalmente dal «silenzio», non ha nell'occasione funzionato o che essa è stata considerata insoddisfacente, ovvero che in assenza di una relazione interna è previsto che le competenze presidenziali debbano esercitarsi in un ambito che in realtà trascende ormai quello della mera relazione tra due organi».

<sup>21</sup> In merito va ricordato, oltre alla palese insofferenza del Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, per la lettera riservata inviata dal Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, sul caso Englaro (A.BOCCONETTI, *Berlusconi sfida Napolitano*, in *Il Secolo XIX*, 7 febbraio 2009, p. 3; E.MARTINI, *Berlusconi detta legge, in il manifesto*, 7 febbraio 2009, pp. 2-3), il precedente consumatosi agli inizi dell'ottobre 2008. A fronte delle dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, di voler fare un ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza, il Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, cogliendo l'occasione di fornire risposta ad un articolo del Prof. Ainis (M.AINIS, *Chi scalpella il Quirinale*, in *La Stampa*, 6 ottobre 2008, p. 1), inviava una lettera al Direttore de *La Stampa*, nella quale, dopo aver sottolineato che si governa con le leggi discusse ed approvate dal Parlamento e solo in via eccezionale è ammesso il ricorso a decreti legge, concludeva ammonendo: «Continuerò a esercitare a questo proposito – nessuno ne dubiti – con rigore e trasparenza le prerogative attribuitemi dalla Costituzione». In conseguenza dell'esternazione presidenziale, il Presidente Berlusconi saliva al Quirinale, come risulta dal comunicato del 7 ottobre 2008. Secondo quanto riportato dagli organi di informazione, il colloquio aveva, tra l'altro, ad oggetto il tema della decretazione d'urgenza toccato da Napolitano nella sua missiva. Dall'incontro ne sarebbe conseguita una rassicurazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, a rispettare le prerogative del Capo dello Stato, mettendolo preventivamente al corrente della volontà di ricorrere alla decretazione d'urgenza, B.FIAMMERI, *Sui decreti legge lo stop di Napolitano*, in *Il Sole 24Ore*, 8 ottobre 2008, p. 19; A.SIGNORE, *Berlusconi: Napolitano garante dei decreti*, in *Il Giornale*, 8 ottobre 2010, p. 9. Si rammenta, peraltro, che già la Presidenza Ciampi, durante la XIV legislatura, aveva inviato al Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, una lettera con la quale rivendicava il rispetto del *gentlemen's agreement* secondo cui le norme inserite nei decreti legge dovevano essere comunicate al Capo dello Stato almeno cinque giorni prima dell'esame in Consiglio dei ministri, cfr. *Il Sole 24Ore*, 9 febbraio 2005, p. 14.

Conferendo maggiore trasparenza, nei confronti dell'opinione pubblica, a contatti che la prassi aveva conservato nella riservatezza dei rapporti tra Governo e Capo dello Stato, Napolitano cercava di (ri)legittimare la *moral suasion* presidenziale<sup>22</sup> e – al contempo – di evitarne strumentalizzazioni da parte dell'Esecutivo.

La nota del 20 febbraio 2009, relativa allo schema di decreto legge in materia di sicurezza pubblica<sup>23</sup>, era – in merito – icastica. In essa il Presidente Napolitano ricordava, così rivendicando e legittimando sia l'*an* che il *quomodo* del suo intervento agli occhi dell'opinione pubblica, che «Quando si ipotizzi, da parte del Governo, il ricorso a un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre – in uno spirito di leale collaborazione istituzionale – a verificarne i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare». Proseguiva puntualizzando, al fine di evitare un esaurimento in termini di imparzialità e di autorevolezza del proprio ruolo di garanzia, che «Resta naturalmente l'autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto del provvedimento d'urgenza»<sup>24</sup>.

Analoga situazione si verificava con l'adozione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (c.d. decreto anticrisi). In quell'occasione era palese il tentativo del Governo di cercare una sponda nel Capo dello Stato, estendendogli la responsabilità di misure di riduzione della spesa pubblica ampiamente impopolari. Il Presidente Berlusconi, costretto poi a smentire, dichiarava – infatti – che avrebbe firmato la manovra solo dopo la valutazione del Quirinale<sup>25</sup>. Di rimando, il Capo dello Stato pubblicava un comunicato nel quale precisava di aver rimesso alla valutazione del Governo «una serie di osservazioni e rilievi su delimitati aspetti di sostenibilità giuridica e istituzionale... fermo restando l'esclusiva responsabilità dell'esecutivo sugli indirizzi e sul merito delle scelte di politica finanziaria, sociale ed economica»<sup>26</sup>. Incalzato sul tema dell'equità della manovra contenuta nel decreto, nel corso di un incontro con la stampa, il Presidente Napolitano tornava a chiarire: «il decreto è del governo che si è assunto pienamente le sue responsabilità e lo discute in parlamento. Quindi, non mi pronuncio nel merito del decreto... lo ho messo soltanto, in particolare nei contatti che ho avuto col governo, l'accento su alcune esigenze che corrispondono anche a principi fondamentali della nostra Costituzione: l'esigenza di promuovere la cultura e la ricerca»<sup>27</sup>. Un comunicato del 30 maggio 2010 chiudeva la vicenda del decreto anticrisi che sarebbe stato emanato il giorno successivo avendo, il Presidente Napolitano, preso «atto degli intendimenti manifestati di dare seguito alle indicazioni da lui prospettate»<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> G.MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, cit., p. 26, riteneva che l'atto presidenziale di esternazione non fosse soltanto uno strumento di comunicazione o di notificazione di manifestazioni e decisioni di varia natura ma fosse, piuttosto, «uno strumento legale di pressione nella misura in cui la manifestazione o la comunicazione che in esso si contiene (il contenuto dell'esternazione) è rivolta oltre che al destinatario od alla cerchia dei destinatari immediati, a rendere formalmente edotto un destinatario ulteriore che deve prenderne atto: la pubblica opinione dei consociati». M.C.GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, cit., proprio in relazione ai comunicati emessi in sede di emanazione dei decreti legge osservava che la pubblicità così realizzata «sebbene improntata ad esigenze di maggiore trasparenza, non è affatto priva di più meditate ragioni, volte a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e del Paese su fatti e avvenimenti riguardanti l'attività del Quirinale, al fine di rafforzarne il rilievo e, quando occorra, al fine di garantirne una maggiore effettività». G.AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quad. n. 3, Milano, 1993, p. 10, pur riferendosi ad un contesto politico-istituzionale diverso, rilevava, in modo ancora attuale: «Basti pensare, da un lato, alla debolezza delle coalizioni governative, alla perdita di centralità del Parlamento, alla difficile situazione in cui versa il potere giudiziario; dall'altro, alla grave crisi del sistema di aggregazione del consenso tramite soggetti politici collettivi (i partiti) e alle opposte tendenze all'estendersi della legittimazione diretta e personale (più o meno carismatica). Tutto ciò spinge verso il rafforzamento dell'unico organo costituzionale monocratico, chiamando il Presidente della Repubblica sia a ricercare canali di consenso diversi e autonomi rispetto a quelli ormai deboli basati sulla esclusiva legittimazione istituzionale dell'investitura parlamentare nonché sul consenso della maggioranza governativa e su quello del sistema dei partiti, sia ad intervenire o ad occupare nuovi spazi per far fronte in qualche modo alla fragilità degli altri soggetti o organi istituzionali».

<sup>23</sup> Decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori».

<sup>24</sup> Con quest'ultima affermazione il Capo dello Stato, nella nota del 20 febbraio 2009, prendeva le distanze dalle dichiarazioni rilasciate dall'allora ministro dell'Interno, Roberto Maroni, che lasciavano intendere l'esistenza di una preventiva condivisione, con il Quirinale, del contenuto del decreto legge in materia di sicurezza nel quale era, tra l'altro, inserita la tanto discussa norma sulle c.d. ronde, M.BREDA, *Le riserve del Colle Napolitano: le scelte sono solo del Governo*, in *Corriere della sera*, 21 febbraio 2009, p. 3.

<sup>25</sup> U.MAGRI, *Berlusconi alla fine firma la manovra*, in *La Stampa*, 30 maggio 2010, pp.2-3.

<sup>26</sup> Comunicato del 30 maggio 2010. M.CIARNELLI, *Napolitano chiede e ottiene chiarimenti Oggi firma il decreto*, in *l'Unità*, 31 maggio 2010, p. 13.

<sup>27</sup> Dichiarazione del 2 giugno 2010 nel corso dell'incontro con la stampa al termine della festa Nazionale della Repubblica.

<sup>28</sup> Comunicato del 30 maggio 2010. Sulla ricostruzione della peculiare vicenda del decreto anticrisi, nei rapporti tra Governo e Capo dello Stato, cfr. E.ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quad. cost.*, n. 4 del 2010, pp. 820 ss.

A fronte dell'emergenza rifiuti a Napoli e del ritardo del Consiglio dei ministri nell'adottare il relativo provvedimento d'urgenza, il Presidente Napolitano precisava di non aver ricevuto «né prima né dopo la riunione del Consiglio dei Ministri di giovedì 18 novembre, il testo del decreto-legge sulla raccolta dei rifiuti e la realizzazione di termovalorizzatori in Campania, che sarebbe stato definito dal Governo». Neanche troppo velatamente sollecitava, quindi, l'Esecutivo ad adempiere ai propri doveri istituzionali trasmettendogli quanto prima il testo del decreto affinché potesse procedere alle proprie «valutazioni sui contenuti del testo»<sup>29</sup>. Sottendeva identici intenti – smentire ogni dubbio sulla riconducibilità del ritardo nel provvedere allo stesso Capo dello Stato e, contestualmente, sollecitare il Governo a sottoporgli al più presto il testo – la nota del Quirinale dettata in riferimento al decreto sulla manovra finanziaria del luglio 2011: «Poiché molti organi di informazione continuano a ripetere che la manovra finanziaria approvata dal Governo nella seduta di giovedì scorso sarebbe al vaglio della Presidenza della Repubblica già da venerdì, si precisa che a tutt'oggi la Presidenza del Consiglio non ha ancora trasmesso al Quirinale il testo del decreto legge»<sup>30</sup>. Successivamente, puntualizzava di aver emanato il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, «essendo stati essenzialmente ricondotti i suoi contenuti alle norme strettamente attinenti alla manovra finanziaria ed a quelle suscettibili di incidere con effetto immediato sulla crescita economica»<sup>31</sup>, quindi ammettendo, implicitamente, di essere intervenuto in tale direzione.

### 3. Le insidie determinate dalla pubblicità dei rapporti tra Capo dello Stato ed Esecutivo.

La pubblicità data dal Capo dello Stato al canale dei contatti con l'Esecutivo nel corso del procedimento di adozione dei decreti legge sembra prestare il fianco ad alcune insidie.

«Aprire il sipario» sulla costante consultazione tra Governo e Presidente della Repubblica in tale sede, pur assolvendo allo scopo di ritagliarle uno spazio ufficiale e di elevarla a maggiore dignità istituzionale – non essendo più relegata nel «dietro le quinte» dei rapporti tra i due organi costituzionali – rischia di incrinare la funzione di garanzia presidenziale, inquinandola di elementi spuri<sup>32</sup>.

Che il Capo dello Stato proceda ad emanare un decreto legge «nel testo risultante dalle consultazioni intervenute tra il Governo e la Presidenza della Repubblica secondo una corretta prassi di leale collaborazione istituzionale»<sup>33</sup>, ovvero «nello spirito del giro d'orizzonte compiuto nei giorni scorsi sui gravi rischi per l'Italia determinati dalle tensioni sui mercati internazionali»<sup>34</sup>; o dichiararsi essere «prova di saggezza

<sup>29</sup> Nota del 22 novembre 2010. U.ROSSO, «*Mai ricevuto il decreto sui rifiuti*», in *l'Unità*, 23 novembre 2010, p. 4. L'anno successivo, il Presidente Napolitano, sollecitava nuovamente un tempestivo intervento mediante decreto da parte del Governo per l'emergenza rifiuti a Napoli. In una dichiarazione rilasciata al quotidiano *Il Mattino* confermava di aver espresso al Presidente del Consiglio la propria «inquietudine per la mancata approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, in due successive riunioni, del decreto legge che era stato predisposto. Pur senza entrare nel merito del provvedimento più opportuno che possa ancora essere considerato e definito in quella sede, rinnovo l'espressione del mio convincimento che comunque un intervento del Governo nazionale sia assolutamente indispensabile e urgente al fine anche di favorire l'impegno solidale delle Regioni italiane», G.NAPOLITANO, *La solidarietà delle Regioni va favorita*, in *Il Mattino*, 24 giugno 2011, p. 1.

<sup>30</sup> Nota del 3 luglio 2011. M.BREDA, «*Il decreto non è ancora al Colle*» *Il Quirinale si sfilava dalle polemiche*, in *Corriere della sera*, 4 luglio 2011, p. 9.

<sup>31</sup> Nota del 6 luglio 2011. Da quanto riportato dagli organi di stampa emergeva che l'attenzione – ed il veto – del Capo dello Stato si erano concentrati sulla c.d. norma salva-Fininvest, M.BREDA, *Il disagio del Quirinale: sul testo attenta e scrupolosa valutazione*, in *Corriere della sera*, 5 luglio 2011, pp. 2-3.

<sup>32</sup> R.BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in *www.forumcostituzionale.it*, premettendo di «apprezzare gli interventi di *moral suasion*» proseguiva precisando che tuttavia è sempre «questione di misura», rischiando, altrimenti, «la cooperazione... di divenire compromissione», avanzava, quindi, più interrogativi, quali: «Questa procedura "informale" (di cui per altro da tempo si ha notizia) è davvero conforme ai principi costituzionali? In che termini la collaborazione degli apparati burocratici del Quirinale alla scrittura del decreto-legge, che indubbiamente migliorerà la fattura di questo e la sua compatibilità con la Costituzione, non si traduce poi in uno stemperamento di quel tanto di dualità di ruoli che, secondo i principi della separazione dei poteri, è essa stessa garanzia di controllo e legalità? E, alla fine, questa procedura è compatibile con quella "neutralità" che è tipica del Capo dello Stato in un sistema parlamentare, e con la sua stessa irresponsabilità politica?»

<sup>33</sup> Nota del 13 maggio 2011 emessa in occasione della emanazione del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente il Semestre Europeo e recante le prime disposizioni urgenti per l'economia, A.BARBERA, *E sul decreto spiagge ora pendono i dubbi del Quirinale*, in *La Stampa*, 12 maggio 2011, p. 5.

<sup>34</sup> Comunicato del 13 agosto 2011, M.BREDA, *Napolitano firma e chiede responsabilità alle forze politiche*, in *Corriere della sera*, 14 agosto 2011, p. 5. Il «giro d'orizzonte» cui si riferiva il comunicato era quello compiuto dal Capo dello Stato durante l'acuirsi della crisi economico-finanziaria nazionale ed europea, agli inizi dell'agosto 2011, che si traduceva nella consultazione informale delle delegazioni dei principali partiti di maggioranza ed opposizione, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, cfr. la nota del 12 agosto 2011, A.RAMPINO, *I paletti di Napolitano "Non rompere la coesione sociale"*, in *La Stampa*, 12 agosto 2011, pp. 2-3.

da parte del governo prestare attenzione a rilievi formulati in modo obiettivo e nel comune interesse»<sup>35</sup> dal Capo dello Stato, ovvero esprima l'auspicio che il Governo tenga «conto dei rilievi e dei suggerimenti formulati, come sempre, in spirito di doverosa, leale collaborazione istituzionale»<sup>36</sup>, rischia di dar luogo a fraintendimenti. Ai quali non pone riparo quel poco che le note e i comunicati pubblicati dalla Presidenza della Repubblica consente di conoscere in merito alla natura ed alla portata dei rilievi formulati sul contenuto dei provvedimenti d'urgenza<sup>37</sup>. In essi si parla – genericamente – di «profili di costituzionalità... coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare»<sup>38</sup>, di «osservazioni di carattere tecnico-giuridico»<sup>39</sup>, di «delimitati aspetti di sostenibilità giuridica e istituzionale»<sup>40</sup>, di «esigenze che corrispondono anche a principi fondamentali della nostra Costituzione: l'esigenza di promuovere la cultura e la ricerca»<sup>41</sup>, di «osservazioni e richieste di chiarimento»<sup>42</sup>, di «riconduzione dei contenuti alle norme strettamente attinenti alla manovra finanziaria ed a quelle suscettibili di incidere con effetto immediato sulla crescita economica»<sup>43</sup>. Togliere il velo di segretezza che usualmente copriva l'interlocuzione tra Capo dello Stato ed Esecutivo nel procedimento di adozione dei decreti legge (che, va ricordato, sono atti immediatamente efficaci), lasciando in ombra o – comunque – nel limbo della genericità il contenuto dell'interlocuzione, più che tutelare il ruolo di garanzia del Presidente, lo sovraespone e – con ciò – lo snatura.

In una sorta di eterogenesi dei fini, una pubblicità originata – sembrerebbe – dall'intento di conferire maggiore trasparenza presso l'opinione pubblica e le altre istituzioni a dei rapporti fino ad allora mantenuti nella riservatezza, con il contestuale intento di farle guadagnare terreno in termini di autorevolezza e legittimazione, rischia di tradursi nel suo opposto. Vale a dire, in uno sgretolamento – in termini di autorevolezza ed imparzialità – della funzione di garanzia presidenziale. Non è – allora – un caso che il Presidente, per salvaguardarla, sia stato talora costretto a pubblicare comunicati di smentita in ordine ad interventi attribuitigli dai mezzi di informazione e che risultavano plausibilmente inseribili nel quadro dei rapporti con l'Esecutivo a cui il Capo dello Stato aveva offerto pubblicità<sup>44</sup>.

Una ulteriore insidia derivante dalla pubblicità delle «consultazioni» tra Capo dello Stato e Governo in occasione della adozione dei decreti legge, è strettamente legata alla reversibilità del canale comunicativo aperto con la società civile. Esso, come detto, si presta a rafforzare – presso l'opinione pubblica e le altre istituzioni – la legittimazione della funzione di controllo in quella sede esercitata dal Presidente della

<sup>35</sup> Intervento del 28 luglio 2008 durante l'incontro con la stampa parlamentare alla cerimonia del Ventaglio.

<sup>36</sup> Lettera pubblicata il 14 agosto 2012 che il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Donato Marra, inviava il 10 agosto 2012 al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonio Catricalà.

<sup>37</sup> Sull'importanza della procedimentalizzazione del rifiuto di emanazione del decreto legge, attraverso l'invio di un messaggio formale alle Camere, pena il configurarsi di un «*actus contrarius* rispetto alla deliberazione del Consiglio dei Ministri» con la conseguenza che, in quanto formalmente immotivato, ne condividerebbe la natura politica e si porrebbe «inammissibilmente sul medesimo piano di efficacia dell'atto soggetto a controllo», G.SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in questa *Rivista*, fasc. n. 1 del 2011. Diversamente, O.CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 17, formulando la tesi dell'atto complesso ad iniziativa libera, riteneva invece che «non rilevano giuridicamente le ragioni che possono indurre il Capo dello Stato a firmare l'atto ovvero ad opporvi il suo diniego, perché ciò ricade nel campo giuridicamente impregiudicato delle libere valutazioni politiche».

<sup>38</sup> Nota del 20 febbraio 2009.

<sup>39</sup> Nota del 28 aprile 2010.

<sup>40</sup> Comunicato 30 maggio 2010.

<sup>41</sup> Dichiarazione del 2 giugno 2010.

<sup>42</sup> Nota del 26 novembre 2010.

<sup>43</sup> Comunicato del 6 luglio 2011.

<sup>44</sup> Il quotidiano *il Fatto Quotidiano* pubblicava la notizia di una pretesa interferenza del Presidente Napolitano nella scelta dello strumento con cui adottare nuove norme in materia di sicurezza, cfr. S.FERRANTE, *Napolitano stoppa Maroni*, in *il Fatto Quotidiano*, 17 dicembre 2009, p. 6. Con la nota del 17 dicembre 2009, il Presidente Napolitano chiariva il tenore dell'incontro, avvenuto il giorno precedente, con il ministro dell'Interno Maroni, denunciando come «destituita di fondamento la notizia secondo la quale il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, abbia "stoppato" o "frenato" il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, dall'intento di presentare un decreto legge con nuove norme in materia di sicurezza». In altra e precedente occasione era stato lo stesso Presidente della Repubblica a rendere noto di essere intervenuto per impedire che alcune disposizioni in materia di sicurezza assumessero la forma del decreto legge. In particolare, con la lettera del 15 luglio 2009, indirizzata al Presidente del Consiglio Berlusconi ed ai ministri Alfano e Maroni, sottolineava come il disegno di legge in materia di sicurezza, presentato in Senato il 3 giugno 2008, traesse origine dall'essersi «convenuto che alcune sue significative disposizioni non potevano essere inserite nel decreto legge – sempre in materia di sicurezza – emanato qualche giorno prima (decreto legge 23 maggio 2008, n. 92)». Quanto – in questi termini – ammesso dal Capo dello Stato rendeva quindi plausibile – agli occhi dell'opinione pubblica – l'indiscrezione successivamente trapelata circa un suo nuovo intervento per impedire che altra disciplina in materia di sicurezza assumesse la forma del decreto legge.

Repubblica, ma – quale rovescio della medaglia – determina la «mediatizzazione»<sup>45</sup> della figura e del ruolo del Capo dello Stato. Con la conseguenza che la società civile si è talora sentita a sua volta legittimata ad interloquire direttamente con quest'ultimo, rivolgendogli appelli affinché intervenisse su decreti legge annunciati dal Governo e sgraditi ai destinatari. E con l'ulteriore conseguenza di costringere il Presidente a motivare pubblicamente le relazioni intrattenute con l'Esecutivo nel corso dell'adozione dei decreti contestati. E' stato, pertanto, alimentato un circolo vizioso: esposizione pubblica che ha indotto altra esposizione pubblica (questa volta sollecitata da richieste esterne, provenienti dalla società civile, appunto) dei rapporti – altrimenti – riservati tra i due organi costituzionali<sup>46</sup>.

Su tale lunghezza d'onda si collocavano le numerose lettere inviate al Capo dello Stato in relazione al decreto legge c.d. salva-liste<sup>47</sup>, rispondendo alle quali il Presidente giustificava l'emanazione sottolineando che «Diversamente dalla bozza di decreto prospettata dal Governo in un teso incontro giovedì sera, il testo successivamente elaborato dal Ministero dell'interno e dalla Presidenza del consiglio dei ministri non ha presentato a mio avviso evidenti vizi di incostituzionalità» e, ricordando la natura della sua funzione, ammoniva: «Un effettivo senso di responsabilità dovrebbe consigliare a tutti i soggetti politici e istituzionali di non rivolgersi al Capo dello Stato con aspettative e pretese improprie, e a chi governa di rispettarne costantemente le funzioni e i poteri»<sup>48</sup>.

Durante la visita alla città di Napoli del 13 giugno 2011, la società civile si appellava al Capo dello Stato affinché intervenisse sulla questione rifiuti. In risposta, il Presidente Napolitano pubblicava una dichiarazione sul quotidiano *Il Mattino*, nella quale rendeva noto di aver espresso al Presidente del Consiglio dei ministri la propria inquietudine per la mancata approvazione del decreto legge volto ad affrontare l'emergenza, manifestando il «convincimento che comunque un intervento del Governo nazionale sia assolutamente indispensabile e urgente al fine anche di favorire l'impegno solidale delle Regioni italiane»<sup>49</sup>. E, in una sorta di prolungamento della risposta alle aspettative degli appelli rivoltigli, in sede di emanazione del decreto legge 1 luglio 2011, n. 94, recante «Misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania», il Capo dello Stato faceva «rilevare i limiti di contenuto del provvedimento, che... non appare rispondente alle attese e tantomeno risolutivo» ed auspicava che il Governo adottasse ulteriori provvedimenti per superare l'emergenza<sup>50</sup>.

Dopo l'insediamento del Governo Monti sembra essersi ripristinata una prassi di riservatezza nelle relazioni tra Capo dello Stato e Governo in occasione della decretazione d'urgenza.

---

<sup>45</sup> Sui rischi insiti nella quotidianità delle esternazioni presidenziali, incrementati dall'evolversi delle tecnologie e, in particolare, dal ricorso al sito internet istituzionale della Presidenza della Repubblica, cfr. D.CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, n. 2 del 2010, pp. 1921 ss.

<sup>46</sup> Può rammentarsi quanto accaduto in occasione dell'adozione del decreto legge 30 aprile 2010, n. 64 recante «Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali». Il mondo dello spettacolo vedeva nel Presidente Napolitano un baluardo al quale appellarsi, chiedere un incontro (P.P., «*Vogliamo incontrare Napolitano alla Scala*», in *Corriere della sera*, 24 aprile 2010, p. 55; *Scala, i lavoratori a Napolitano: non firmare*, in *Il Messaggero*, 25 aprile 2010, p. 23), scrivere una lettera (*Marcorè, Germano e 450 attori: Napolitano non firmi*, in *Il Messaggero*, 26 aprile 2010, p. 19), per convincerlo a desistere dalla emanazione di un decreto governativo ritenuto inadeguato («*Decreto sulla lirica Napolitano non firmi*», in *Corriere della sera*, 20 aprile 2010, p. 47). A fronte degli appelli sarebbe risultato non in linea con i «precedenti» un comportamento silente del Capo dello Stato. Sicché la risposta – questa volta necessitata – non poteva mancare e, non a caso, il Presidente Napolitano non si esimeva dal rendere noto di aver «segnalato al Ministro per i Beni e le attività culturali, Sandro Bondi, osservazioni di carattere tecnico giuridico e specifiche richieste di chiarimento» e di aver contestualmente «preso atto positivamente dell'impegno manifestatogli dal Ministro a incontrare sollecitamente le organizzazioni sindacali ed a prestare la massima attenzione – nel corso dell'iter di conversione – alle preoccupazioni emerse e alle proposte dei gruppi parlamentari» (Nota del 28 aprile 2010; A.BANDETTINI, *Napolitano non firma il decreto legge sulle fondazioni liriche*, in *la Repubblica*, 29 aprile 2010, p. 43; V.CAPPELLI, *Varato il decreto sulla lirica ed è subito rivolta nei teatri*, in *Corriere della sera*, 1 maggio 2010, pp. 10-11). L'emanazione veniva poi giustificata rendendo pubblici i riflessi del suo intervento: il testo definitivo trasmessogli dalla Presidenza del Consiglio dei ministri recepiva «significativamente osservazioni segnalate al Ministro per i Beni e le Attività culturali» (Nota del 30 aprile 2010). Il seguito del comunicato lasciava intendere che di più il Capo dello Stato non avrebbe potuto fare, entrando – piuttosto – in campo la competenza del Governo; ma confermava – contestualmente – di essersi adoperato per ottenere rassicurazioni da parte di quest'ultimo affinché fosse prestato ascolto, nel corso dell'iter di conversione, alle proposte provenienti dai gruppi parlamentari e dal mondo della cultura e dello spettacolo. Il grado di insoddisfazione del mondo dello spettacolo per il contenuto del decreto era misurato dalle proteste scatenatesi il giorno successivo all'emanazione del medesimo, R.SALA, *I teatri scioperano compatti contro il decreto di riforma*, in *Il Messaggero*, 1 maggio 2010, p. 23.

<sup>47</sup> Decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, recante «Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione».

<sup>48</sup> Lettera del 6 marzo 2010.

<sup>49</sup> G.NAPOLITANO, *La solidarietà delle Regioni va favorita*, in *Il Mattino*, 24 giugno 2011, p. 1.

<sup>50</sup> Nota del 1° luglio 2011.

I rilievi eventualmente eccepiti dal Capo dello Stato sul contenuto dei provvedimenti d'urgenza in corso di adozione sono tornati a rivestire la «forma» della indiscrezione giornalistica, e non più quella di note o comunicati della Presidenza della Repubblica.

Non è questa la sede per approfondire le ragioni politico-istituzionali che giustificano la differente strutturazione dei rapporti tra il Presidente Napolitano ed il IV Governo Berlusconi, prima, nonché il Governo Monti, poi<sup>51</sup>. Ciò che qui interessa è rammentare ed intersecare il dato oggettivo delle diverse modalità «formali» seguite dal Presidente Napolitano nell'un caso e nell'altro.

Come visto, durante il IV Governo Berlusconi il Presidente Napolitano ha avvertito il bisogno, determinato da un Esecutivo refrattario all'interferenza presidenziale, di rendere pubblico il canale delle relazioni tra i due organi in occasione dell'adozione dei decreti legge. Ciò ha fatto, sia per conferire ufficialità e, pertanto, maggiore legittimazione alla funzione di controllo esercitata in quella sede che, contestualmente, per salvaguardarla da pretestuose strumentalizzazioni. E, data l'ampiezza del ricorso alla decretazione d'urgenza da parte dell'Esecutivo, è agevole comprendere le differenze – in termini di ripercussioni sulla natura e portata della funzione di controllo e garanzia presidenziale – tra una condotta silente del Capo dello Stato ed una che «comunica» all'esterno i rilievi formulati al Consiglio dei ministri.

Con il Governo Monti, la maggiore deferenza istituzionale nei confronti della Presidenza della Repubblica ha ridimensionato l'esigenza di «pubblicità» dei rapporti tra i due organi.

Non che si sia rimarginato il fenomeno della decretazione d'urgenza che, anzi, ha assunto ancor più importanza durante il mandato dell'Esecutivo in carica. È, bensì, scemata l'*occurio* di tale «forma pubblicitaria», essendosi ripristinato un più sobrio rapporto di interlocuzione (di «leale collaborazione», secondo le parole del Presidente Napolitano)<sup>52</sup>.

Seguendo quanto riportato dagli organi di stampa, la delibera del Consiglio dei ministri sui principali provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo Monti<sup>53</sup> è stata costantemente preceduta dalla loro illustrazione al Capo dello Stato<sup>54</sup>.

Basti ricordare, in proposito, gli incontri preventivi, tra Capo dello Stato e membri dell'Esecutivo, in vista delle delibere governative relative al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (c.d. Salva Italia)<sup>55</sup>; al decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» (c.d. Cresci Italia)<sup>56</sup>; al decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante «Disposizioni urgenti in

<sup>51</sup> E.CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 2008, p. 313, riteneva che il portato del nuovo assetto politico bipolare fosse «un maggiore allontanamento non solo funzionale, ma anche strutturale fra il governo, divenuto il principale organo nella determinazione dell'indirizzo politico, e la Presidenza della Repubblica, che in quanto istituzione di garanzia è tenuta proprio a vigilare su eventuali abusi commessi dagli organi di indirizzo. È interessante notare come la spinta centrifuga verso una maggiore divaricazione fra le due istituzioni è avvenuta in base alla convergente volontà di entrambe: il Governo, al fine di evitare alcuna ingerenza nell'attività di indirizzo e quindi il ripetersi di quell'*enlargement of functions* che aveva contraddistinto alcune fasi del periodo del proporzionale, e la Presidenza della Repubblica con lo scopo di difendere il proprio ambito di competenza da invadenze presenti o future provenienti dalla sfera politica. In particolare da parte dei due consecutivi Governi Berlusconi (2001-2006),... si è assistito ad una costante rivendicazione di una maggiore autonomia funzionale, in senso però unidirezionale: alla costante rivendicazione del c.d. «primato della politica» e quindi alla gelosa difesa di tutte le prerogative della stessa e alla richiesta di una non ingerenza da parte di altri organi costituzionali, non ha corrisposto un rispettoso apprezzamento per le funzioni e le prerogative delle istituzioni di garanzia», tale assetto «non sembra destinato a subire mutamenti in ragione del ritorno alla legge proporzionale, con la quale si sono svolte le elezioni del 2006».

<sup>52</sup> Termine enfaticizzato nella nota del 20 febbraio 2009, di cui *supra* nel testo. A.RUGGERI, *Il caso Englaro e il controllo contestato*, in *www.astrid-online.it*, sottolineava come il principio di leale collaborazione fosse «rimasto stranamente inesplicito» nella ricostruzione del potere di rinvio presidenziale dei decreti legge.

<sup>53</sup> Per l'analisi dei tre principali decreti legge del Governo Monti (cc.dd. Salva Italia; Cresci Italia; Semplifica Italia) si rinvia a M.FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, cit.

<sup>54</sup> C.FUSARO, *Cosa è e cosa fa il Presidente della Repubblica*, in *Il Riformista*, 8 maggio 2006, pp. II-III, osservava che «Il fatto che il presidente incontri questa o quella personalità e con una certa frequenza, per esempio, è certamente un dato significativo: ma dalla documentazione ufficiale è quasi sempre impossibile avere contezza dell'oggetto specifico di ciascun colloquio e delle conseguenze che produce, dell'incidenza che un'eventuale opinione presidenziale riesce ad avere. Anzi: il più delle volte (ci sono eccezioni), neppure si sa se il presidente ha espresso opinioni, valutazioni, considerazioni, indirizzi».

<sup>55</sup> Il Consiglio dei ministri n. 5 del 4 dicembre 2011 che adottava tale decreto, era preceduto dall'incontro tra il Presidente Napolitano ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Monti, congiuntamente al Ministro dei Rapporti con il Parlamento, Piero Giarda, ed al Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, Vittorio Grilli (cfr. Comunicato del 2 dicembre 2011). Secondo quanto riportato dai quotidiani, in tale incontro – durato circa due ore – sarebbe stata illustrata la manovra, D.PESOLE, *Napolitano vede Monti: «Rigore, equità e crescita»*, in *Il Sole 24Ore*, 3 dicembre 2011, p. 2.

<sup>56</sup> Il Consiglio dei ministri n. 11 del 20 gennaio 2012 che adottava tale decreto era preceduto da un incontro tra il Presidente Napolitano ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Monti, accompagnato dal Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione,

materia di semplificazione e di sviluppo» (c.d. Semplifica Italia)<sup>57</sup> ed al decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»<sup>58</sup>. Da ultimo in ordine di tempo, il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», riceveva un notevole snellimento (prima della sua definitiva delibera in Consiglio dei ministri)<sup>59</sup> in conseguenza di un intervento del Capo dello Stato che, considerandolo troppo corposo, avrebbe ottenuto lo stralcio, anche per una maggiore rispondenza ai presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, della parte relativa alle semplificazioni, destinata ad essere trasferita in un disegno di legge, oltre che l'espunzione delle previsioni volte a facilitare il passaggio di aziende ai figli<sup>60</sup>.

In definitiva, poichè, come detto, l'attuale Esecutivo sembra accettare senza riserve il contatto e la consultazione con il Capo dello Stato nel corso del procedimento di adozione dei decreti legge, quest'ultimo non avverte più l'esigenza di (ri)valorizzare la propria funzione di controllo, rendendo noto all'opinione pubblica ed alle altre istituzioni l'eventuale intervento in tale sede. Come a dire, dopo la parentesi del IV Governo Berlusconi, il «sipario» è nuovamente calato sulle relazioni tra Presidenza della Repubblica e Governo in vista della decretazione d'urgenza.

#### **4. La «leale collaborazione» nel procedimento di conversione dei decreti (IV Governo Berlusconi e Governo Monti).**

La prassi ha offerto più di un'ipotesi di rinvio presidenziale delle leggi di conversione dei decreti legge<sup>61</sup>. Il Presidente Napolitano, pur non avendo mai rinviato leggi di conversione ne ha – talora – accompagnato la promulgazione con rilievi<sup>62</sup> volti a censurare, tra l'altro, la eterogeneità, spesso provocata da maxi-emendamenti governativi approvati in conseguenza dell'apposizione della questione di fiducia<sup>63</sup>.

---

Filippo Patroni Griffi, dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Antonio Catricalà, e dal Sottosegretario del Ministero per lo Sviluppo economico, infrastrutture e trasporti, Claudio De Vincenti, tenutosi in data 19 gennaio 2012 (cfr. comunicato del 19 gennaio 2012). Secondo le notizie diffuse dagli organi di informazione, durante questo «vertice» il Presidente Napolitano avrebbe dato l'*imprimatur* al provvedimento, manifestando pieno sostegno a Monti per il percorso parlamentare di conversione, A.LA MATTINA, *Rischio imboscate del Pdl Napolitano copre il premier*, in *La Stampa*, 20 gennaio 2012, p. 2.

<sup>57</sup> Tale decreto era deliberato, in prima battuta, in una versione poi rivista, dal Consiglio dei ministri n. 12 del 27 gennaio 2012, e poi adottato – nella versione definitiva – dal Consiglio dei ministri n. 13 del 3 febbraio 2012. Il Presidente Napolitano riceveva in data 25 gennaio 2012 il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Francesco Profumo che risultava tra i proponenti del provvedimento (cfr. comunicato del 25 gennaio 2012). Tra la prima e la seconda deliberazione del provvedimento da parte del Consiglio dei ministri trapelavano indiscrezioni su riserve di contenuto espresse dal Capo dello Stato, poi smentite dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Antonio Catricalà, che imputava il doppio passaggio in Consiglio dei ministri ai rilievi tecnici sollevati dalla Ragioneria generale dello Stato, MA.CON., *Il decreto torna in Consiglio dei ministri*, in *Il Messaggero*, 3 febbraio 2012, p. 2; *Il decreto semplificazioni torna al Cdm*, in *La Stampa*, 3 febbraio 2012, p. 9.

<sup>58</sup> Tale decreto, deliberato dal Consiglio dei ministri n. 16 del 24 febbraio 2012, veniva previamente illustrato al Presidente Napolitano dal Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Monti, dal viceministro all'Economia, Vittorio Grilli, accompagnati dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Antonio Catricalà, cfr. *Quirinale in attesa del decreto*, in *Il Sole 24Ore*, 28 febbraio 2012, p. 11.

<sup>59</sup> Consiglio dei ministri n. 48 del 4 ottobre 2012.

<sup>60</sup> Cfr. la ricostruzione della vicenda svolta da V.CONTE, *Il Quirinale tagli alla norma pro-Berlusconi*, in *la Repubblica*, 4 ottobre 2012, p. 22.

<sup>61</sup> Per la catena dei rinvii di leggi di conversione di decreti legge operati dal Presidente Cossiga, per i tre rinvii – sempre di leggi di conversione – del Presidente Scalfaro nonché per i due operati dal Presidente Ciampi, si rimanda a D.GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, 2011, rispettivamente alle pp. 463 ss.; 526 ss.; 545 ss.

<sup>62</sup> Anche questi casi sembra possano essere catalogati in quelli che la dottrina ha chiamato «promulgazioni con motivazione contraria», A.RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in *www.forumcostituzionale.it*.

<sup>63</sup> Con la nota del 18 maggio 2007, il Presidente Napolitano auspicava una rapida conclusione dei lavori delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato al fine di introdurre criteri più rigorosi per evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti legge. In occasione della promulgazione della legge 9 aprile 2009, n. 33, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi», inviava una lettera ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al ministro dell'Economia e delle Finanze, in cui esprimeva l'avviso che gli emendamenti ai decreti legge fossero mantenuti entro limiti rigorosi e lamentava la lesione della funzione di controllo spettante al Capo dello Stato per la presentazione di una legge di conversione, in prossimità dello scadere del termine, notevolmente diversa dal contenuto del decreto a suo tempo emanato. Analoghi rilievi comparivano nella lettera del 22 maggio 2010, inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, in occasione della promulgazione della legge 22 maggio 2010, n. 73, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2010, n.40 recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al

Anche in tale sede si è assistito ad una innovazione, questa volta non nella «forma» dell'intervento, rimasta quella della lettera indirizzata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ma nel momento procedimentale in cui si è inserita. Non più esplicita motivazione in sede di promulgazione, ma lettera che la precede, quando la legge di conversione non è ancora stata deliberata in via definitiva.

Ha inaugurato questo *trend* la missiva del 22 febbraio 2011<sup>64</sup>, riguardante il disegno di legge di conversione del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini e interventi urgenti in materia tributaria, di sostegno alle famiglie e alle imprese. Veniva inviata dopo che il provvedimento era stato definitivamente approvato dal Senato mentre era in corso l'esame presso la Camera dei Deputati<sup>65</sup>. In sede di promulgazione, il Capo dello Stato rendeva noto che «Governo e Parlamento hanno provveduto ad espungere dal testo molte delle aggiunte sulle quali erano stati formulati rilievi» da parte sua, anche se restavano «disposizioni in ordine alle quali potranno essere successivamente adottati gli opportuni correttivi, alcuni dei quali sono del resto indicati in appositi ordini del giorno approvati dalle Camere o accolti dal Governo»<sup>66</sup>.

Ed ancora, era prima della presentazione per la promulgazione del disegno di legge di conversione di un decreto mille-proroghe che – nuovamente – giungeva la missiva del Capo dello Stato. Era pubblicata il 23 febbraio 2012 ed indirizzata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, in contemporanea allo svolgimento, presso la Camera dei deputati, delle dichiarazioni di voto sulla questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico del disegno di legge di conversione, nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato<sup>67</sup>. In essa il Capo dello Stato tornava sul tema della eterogeneità, essendo «stati ammessi ed approvati emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa... Sottopongo pertanto alla vostra attenzione – in spirito di leale collaborazione istituzionale – la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando – se ritenuto necessario – le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale»<sup>68</sup>. Successivamente, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini di disposizioni legislative, il Presidente Napolitano rendeva noto di aver proceduto alla promulgazione «sulla base dei criteri esposti nella lettera inviata ieri ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri».

L'intervento presidenziale scatenava la reazione dell'on. Cesare Damiano (Pd) che denunciava: «noi non possiamo accettare a scatola chiusa i provvedimenti del governo Monti. Il richiamo del Capo dello Stato è sicuramente doveroso. Ma al tempo stesso è giusto che il Parlamento utilizzi gli strumenti a sua disposizione per correggere i decreti»<sup>69</sup>. Replicava il Presidente Napolitano con una lettera al direttore del quotidiano *la Repubblica* nella quale, perentoriamente, osservava: «non si capisce dove l'on. Damiano abbia potuto leggere l'invito a "prendere i provvedimenti a scatola chiusa": in particolare i decreti legge. Nessuno può impedire che in Parlamento si presentino ed eventualmente si approvino emendamenti volti a modificare norme contenute in decreti legge approvati dal Consiglio dei ministri ed emanati dal Presidente della

---

finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori». In essa motivava il mancato rinvio con «il rischio della decadenza del decreto, che contiene disposizioni di indubbia utilità».

<sup>64</sup> In merito a tale intervento presidenziale, si rinvia a P.CARNEVALE, D.CHINNI, *Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto mille proroghe*, in questa *Rivista*, fasc. n. 2 del 2011; R.DICKMANN, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>65</sup> L'esame del disegno di legge di conversione n. A.C. 4086, iniziava nella seduta n. 437 del 22 febbraio 2011. Il Presidente della Camera, Gianfranco Fini, dava lettura della missiva presidenziale in sede di conferenza dei capigruppo. Sul circuito virtuoso innestato da tale lettera, anche in relazione alla successiva vicenda del decreto legge recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e relativa legge di conversione, cfr. M.E.BUCALO, *L' "anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>66</sup> Comunicato del 26 febbraio 2011. M.BREDA, *Milleproroghe, alt di Napolitano «Eluso il vaglio del Quirinale»*, in *Corriere della sera*, 23 aprile 2011, p. 14.

<sup>67</sup> Si trattava del disegno di legge n. A.C. 4865-B, il cui esame terminava nella seduta n. 591 del 23 febbraio 2012.

<sup>68</sup> A.RAMPINO, *Si al mille proroghe Lo stop di Napolitano*, in *La Stampa*, 24 febbraio 2012, pp. 2-3.

<sup>69</sup> G.CASADIO, int. a C.DAMIANO, *«Non prendiamo tutto a scatola chiusa correggiamo anche i testi dell'esecutivo»*, in *la Repubblica*, 24 febbraio 2012, p. 4.

Repubblica. Quel che non può correttamente farsi è introdurre attraverso emendamenti - in sede di legge di conversione - norme estranee alla materia e alle finalità del decreto emanato. Se lo si fa si violano regole che dovrebbero essere note e ci si espone ormai a vedere giudicate illegittime dalla Corte costituzionale e quindi cancellate, quelle norme impropriamente inserite»<sup>70</sup>.

Le vicende da ultimo riportate, relative alle missive del Capo dello Stato anteriori all'approvazione definitiva delle leggi di conversione dei decreti legge, sembrano «chiudere il cerchio» e rendere la cifra degli interventi della Presidenza Napolitano sulla decretazione d'urgenza.

Come visto, gli interventi presidenziali hanno spesso assunto natura interlocutoria<sup>71</sup>. Che uno scambio ci sia stato, tra Capo dello Stato e Governo, prima (nel corso della procedura di adozione del decreto legge), e tra Capo dello Stato ed il raccordo Governo-Parlamento, poi (nel corso della procedura di conversione), è attestato dalle note, comunicati e lettere resi pubblici dallo stesso Presidente Napolitano.

L'interlocuzione del Capo dello Stato con il Governo sui contenuti dei decreti, postulando il positivo superamento del vaglio relativo ai presupposti straordinari di necessità ed urgenza, contribuisce a consolidare la prassi che vede inserita la parte preponderante dell'indirizzo politico governativo (inclusa la manovra di finanza pubblica) nella decretazione d'urgenza. In questo modo, sembra essersi realizzata (con la destrutturazione del sistema delle fonti) una riduzione della funzione di garanzia presidenziale nei confronti della decretazione d'urgenza (ulteriore, rispetto a quelle rilevate nel par. 3). In ragione della «costante emergenza» (per lo più determinata dalla crisi economico finanziaria e dagli impegni assunti in Europa), l'abnorme ricorso allo strumento del decreto legge non sembra più così «degn» censura in sede di emanazione<sup>72</sup>.

Il Presidente Napolitano, posto di fronte alle lamentele della minoranza in ordine all'eccessivo ricorso, da parte del Governo Monti, allo strumento dei decreti legge e della questione di fiducia<sup>73</sup>, pur assicurando che non si sarebbe sottratto ad «un vaglio rigoroso dei presupposti per l'emanazione di ulteriori decreti legge e dal richiamare a un ricorso solo in casi di giustificabile necessità alla posizione della fiducia», ricordava tuttavia che ancora mancavano «revisioni di norme costituzionali o parlamentari, tali da garantire un corretto e spedito esame – fino alla conclusione in tempi ragionevoli – di provvedimenti di legge ordinari»<sup>74</sup>. Quasi a dire che la necessità di ricorrere allo strumento del decreto legge fosse occasionata – e, in uno, giustificata – dal difetto di procedure deliberative parlamentari analogamente rapide<sup>75</sup>.

Tale convincimento sembrava trovare conferma in un successivo comunicato. Rammentando le proprie «preoccupazioni» per una prassi di antica data (frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e questioni di fiducia), il Capo dello Stato ne collegava la necessità al combinato disposto delle «emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea» e del mancato accoglimento della sua «ripetuta sollecitazione... ad approvare in Parlamento modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più

<sup>70</sup> G.NAPOLITANO, *I decreti non possono diventare leggi omnibus*, in *la Repubblica*, 25 febbraio 2012, p. 4.

<sup>71</sup> Va, peraltro, rammentata l'esistenza di ipotesi di opposizione del Presidente Napolitano allo strumento della decretazione d'urgenza. Salvo il noto caso Englaro e quello menzionato nella lettera del 15 luglio 2009 in merito all'inserimento in decreto legge di alcune previsioni in materia di sicurezza (su cui si rinvia alla nota 44), resi pubblici dallo stesso Capo dello Stato, altri risultano da quanto riportato dai mezzi di informazione. Nella fase finale del IV Governo Berlusconi, per il dissenso manifestato, tra l'altro, dal Capo dello Stato, le misure anticrisi, anziché assumere la forma del decreto legge (come era nelle originarie intenzioni governative) transitavano in un maxi-emendamento alla legge di stabilità in via di approvazione al Senato (*Atti Senato*, XVI Legislatura, V Commissione, res. somm. n. 610 del 3 novembre 2011; L.GRION, *Solo un emendamento anti-crisi Napolitano blocca il decreto conteneva misure non urgenti*, in *la Repubblica*, 3 novembre 2011, pp. 2-3). La tentazione del Governo Monti di inserire la riforma del lavoro in un provvedimento governativo, anziché in un disegno di legge ordinaria, sembrava non trovare l'avallo del Capo dello Stato (D.PESOLE, *Ballottaggio in corso tra DdL, Ddl e delega: oggi vertice al Colle*, in *Il Sole 24Ore*, 21 marzo 2012, p. 2; F.BEI, G. DE MARCHIS, *Premier tentato dal decreto e nel Pd cresce il gelo "Mario troppo tecnocrate"*, in *la Repubblica*, 22 marzo 2012, p. 1; M.BREDA, *Napolitano in campo: serve un ampio consenso*, in *Corriere della sera*, 23 marzo 2012, p. 5).

<sup>72</sup> Q.CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2010, p. 49, riteneva che «la scelta di adottare un decreto-legge... riflette una valutazione di opportunità, dal momento che la Costituzione non prescrive come obbligatorio il ricorso a tali atti. Pertanto, proprio in relazione alla scelta dello «strumento» normativo, il Presidente può operare un controllo sul piano del merito costituzionale».

<sup>73</sup> Comunicati del 29 marzo 2012 in cui si rendeva noto l'incontro tra il Capo dello Stato ed i Presidenti dei gruppi parlamentari dell'IdV del Senato, Felice Belisario, e della Camera, Massimo Donadi, ed i Presidenti dei gruppi parlamentari della Lega Nord del Senato, Federico Bricolo, e della Camera, Gianpaolo Dozzo, congiuntamente agli onorevoli Roberto Maroni e Roberto Calderoli. F.CARCANO, *Lega contro il bavaglio imposto al Parlamento*, in *la Padania*, 30 marzo 2012, p. 3.

<sup>74</sup> Comunicato del 29 marzo 2012, in merito all'incontro con i capigruppo.

<sup>75</sup> F.BIONDI, S.LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in questa *Rivista*, fasc. n. 1 del 2012, osservano che «oggi la ragione principale dell'abuso della decretazione d'urgenza è di ottenere una decisione in tempi rapidi» da parte del Parlamento.

certo e spedito dei disegni di leggi ordinari». Egli inoltre ammoniva: «C'è dunque materia per riflessioni critiche e per impegni concreti da parte sia di chi governa sia delle forze politiche, per assicurare tanto un pieno rispetto, e un libero svolgimento, del ruolo del Parlamento, quanto il tempestivo ed efficace assolvimento dei compiti propri dell'Esecutivo»<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Comunicato dell'8 agosto 2012. M.CIARNELLI, *Napolitano: troppi decreti a causa dell'emergenza*, in *l'Unità*, 9 agosto 2012, pp. 2-3; M.STANGANELLI, *Eccesso di decreti: ignorati gli appelli alle riforme*, in *Il Messaggero*, 9 agosto 2012, pp. 2-3; M.BREDA, «Troppi decreti ma c'è un'emergenza», in *Corriere della sera*, 9 agosto 2012, p. 6.

## L'ATTIVITÀ NORMATIVA SECONDARIA DEL GOVERNO MONTI

**Elisa Tira**

Dottoranda in Diritto costituzionale italiano ed europeo  
Università degli Studi di Verona

SOMMARIO: 1. I provvedimenti che dovevano essere realizzati sulla base dei rinvii operati nell'ambito dell'attività normativa primaria del Governo Monti. – 2. I regolamenti effettivamente approvati.

### 1. I provvedimenti che dovevano essere realizzati sulla base dei rinvii operati nell'ambito dell'attività normativa primaria del Governo Monti.

L'esperienza dell'attuale Governo guidato dal Presidente del Consiglio Mario Monti conferma la tendenza, instauratasi da alcuni anni nel nostro ordinamento, al progressivo spostamento del baricentro della produzione normativa a favore del potere esecutivo. Da tempo, infatti, la "crisi della legge" è oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, ma le dimensioni che il fenomeno sta assumendo in periodi più recenti (certificate dai dati riportati nel presente *dossier*) testimoniano sempre più lo stato di forte marginalizzazione del Parlamento «nel quadro di processi di regolazione sempre più articolati e complessi e che mette a rischio la stessa funzione che l'istituto parlamentare è chiamato a svolgere negli equilibri della nostra forma di governo»<sup>1</sup>.

Come emerge dalle analisi svolte nel *dossier*, tale *trend* risulta oggi addirittura rafforzato, sia da un punto di vista quantitativo, in ragione, in particolare, dell'aumento dell'incidenza percentuale della decretazione d'urgenza (dovuto non solo all'incremento del ricorso ai decreti-legge, ma anche ad un corrispondente calo numerico della approvazione di leggi da parte del Parlamento<sup>2</sup>), sia da un punto di vista qualitativo, considerato il contenuto e l'importanza delle discipline introdotte per mezzo di tali fonti<sup>3</sup>.

Se, dunque, la tendenza allo spostamento dell'asse della produzione normativa dal Legislativo all'Esecutivo non è certo nuova nell'ordinamento italiano, ma rappresenta una linea evolutiva già emersa sia nelle precedenti legislature sia nella prima parte di quella attuale, tuttavia l'esperienza del Governo Monti pare aver consolidato e superato i pur preoccupanti livelli di quelle precedenti, soprattutto a partire dall'inizio dell'anno 2012<sup>4</sup>.

La conseguenza più evidente, ai fini della presente analisi, del ricorso sempre più diffuso alla produzione normativa primaria da parte dell'Esecutivo sembrerebbe essere un più che proporzionale incremento dell'utilizzo dell'attività normativa regolamentare, che si pone in continuità con le esperienze precedenti. Sempre più spesso, infatti, questo Esecutivo, in modo particolare attraverso la decretazione d'urgenza, prevede espressamente l'adozione di numerosi atti di rango secondario volti a dare attuazione a disposizioni contenute negli stessi decreti-legge.

Solo prendendo come riferimento, ad esempio, i grandi interventi di riforma che il Governo Monti, in un arco temporale di otto mesi, ha adottato per mezzo di decreti-legge, è possibile trovare una conferma di tale tendenza. Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. "salva Italia"), prevede ben 73 provvedimenti attuativi di rango secondario; il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (c.d. "cresci Italia") prevede 53 provvedimenti attuativi; il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e

<sup>1</sup> P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2010.

<sup>2</sup> Si vedano, in questo dossier, M. LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, paragrafo 1, e M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, paragrafo 1. Cfr. anche F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in questa *Rivista*, n. 1/2012.

<sup>3</sup> M. LAZE, *op. cit.*, ricorda che, in questi ultimi mesi, sono state effettuate una lunga serie di riforme importanti, tutte, tranne quella del mercato del lavoro, tramite l'adozione di decreti legge. Egli fa inoltre riferimento alla tendenza degli atti normativi di rango primario ad essere riempiti di contenuti decisi altrove, e non più nel circuito Governo-Parlamento, al quale vengono sostanzialmente imposti (*ivi*, paragrafo 2). Anche M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, osserva che i decreti-legge del Governo Monti hanno toccato in modo decisamente penetrante ampi settori dell'ordinamento giuridico, precedentemente gestiti dal solo legislatore.

<sup>4</sup> Cfr., ancora, M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, soprattutto note 6 e 7.

sviluppo”, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (c.d. decreto “semplifica Italia”), richiede 43 provvedimenti di attuazione; il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (c.d. decreto “semplificazione fiscale”), prevede 31 provvedimenti attuativi; il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”, convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. “spending review”), richiedono un totale di 105 provvedimenti attuativi di rango secondario; infine, il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante “Misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (c.d. “decreto sviluppo”), prevede 51 atti secondari di attuazione<sup>5</sup>.

Dunque, soltanto i sei decreti-legge presi in esame richiedono, per la loro attuazione, un numero complessivo di ben 356 provvedimenti di rango secondario, ai quali devono essere aggiunti i 37 regolamenti previsti dalla riforma del mercato del lavoro, l'unica effettuata tramite legge ordinaria (legge 28 giugno 2012, n. 92, recante “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”), per un totale 393 provvedimenti<sup>6</sup>. Anche solo alla luce di questi dati numerici, pare ampiamente confermato il ricorso massiccio e quantomeno “anomalo” del rinvio alla normazione secondaria, effettuato, peraltro, tramite disposizioni contenute in decreti-legge, ossia in provvedimenti che, secondo quanto previsto dall'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, non possono essere attuati attraverso regolamenti. Questi ultimi, infatti, possono essere emanati per disciplinare «l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi» (lettera a)) o «l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale» (lettera b)).

A ciò si aggiunga il fatto che sull'Esecutivo in carica già incombeva l'approvazione di tutta una serie di disposizioni regolamentari necessarie a dare attuazione o esecuzione a norme introdotte da Governi precedenti o dalle istituzioni dell'Unione europea.

## 2. I regolamenti effettivamente approvati.

A fronte del relevantissimo numero di regolamenti la cui emanazione è direttamente richiesta dagli atti normativi di rango primario del Governo Monti, occorre sottolineare che il numero effettivo di quelli adottati dall'attuale Consiglio dei Ministri e arrivati alla firma del Capo dello Stato risulta essere piuttosto esiguo.

A partire dal 16 novembre 2011, data del giuramento dell'Esecutivo Monti, sono infatti stati emanati soltanto 22 regolamenti governativi<sup>7</sup>, dei quali quattro nel dicembre 2011<sup>8</sup>, uno nel gennaio 2012<sup>9</sup>, sei a febbraio<sup>10</sup>, uno a marzo<sup>11</sup>, uno ad aprile<sup>12</sup>, uno a giugno<sup>13</sup>, tre a luglio<sup>14</sup>, uno ad agosto<sup>15</sup>, tre a settembre<sup>16</sup> e

<sup>5</sup> I dati sono reperibili sul sito de «Il Sole 24 Ore», <http://opendatablog.ilsole24ore.com/2012/08/riforme-il-monitoraggio-de-il-sole-24-ore-decreto-per-decreto/#axzz2BARonm4G>.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> I regolamenti governativi sono reperibili sul sito del Governo (<http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/index.asp>) e sul sito della Presidenza della Repubblica ([http://www.quirinale.it/qmw/statico/attivita/attfirmati/a\\_indice\\_atti.htm](http://www.quirinale.it/qmw/statico/attivita/attfirmati/a_indice_atti.htm)).

<sup>8</sup> D.P.R. 15/12/2011, n. 232, “Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari, a norma dell'articolo 8, commi 1 e 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240”; D.P.R. 15/12/2011, n. 233, “Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché sulle modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'Autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”; D.P.R. 15/12/2011, n. 234, “Regolamento recante disciplina della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”; D.P.R. 15/12/2011, n. 235, “Regolamento recante disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”.

<sup>9</sup> D.P.R. 27/01/2012, n. 43, “Regolamento recante attuazione del regolamento (CE) n. 842/2006 su taluni gas fluorescenti ad effetto serra”.

<sup>10</sup> D.P.R. 13/02/2012, n. 37, “Regolamento recante adeguamento delle tabelle relative agli uffici marittimi di Civitavecchia, Barletta, Capri, Ponza, Porto San Giorgio, S. Agata di Militello e di Ostia - Sostituzione della Tabella della giurisdizione marittima relativa alla

uno ad ottobre<sup>17</sup>. Di questi atti, peraltro, soltanto uno è volto a dare attuazione a disposizioni di uno dei decreti-legge sopra menzionati: il decreto del Presidente della Repubblica n. 154 del 2012 è infatti stato adottato in attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge n. 5 del 2012. Tutti gli altri regolamenti approvati si riferiscono o danno attuazione o esecuzione a norme precedenti all'entrata in carica dell'attuale Esecutivo.

La ragione si spiega facilmente andando ad analizzare nel dettaglio la natura dei provvedimenti la cui adozione è richiesta dai decreti-legge menzionati, circostanza che va ad aggiungere ulteriori criticità e complessità all'abuso del rinvio alla produzione normativa secondaria. Si tratta, infatti, per larga parte, di regolamenti ministeriali o interministeriali, ovvero, addirittura, di "delegificazioni anomale", non in linea con quanto disposto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Quest'ultimo fenomeno non sarà preso in considerazione in questa sede, non riguardando, di fatto, la produzione normativa secondaria del Governo. Come è noto, le c.d. "delegificazioni anomale" sono dei rinvii (operati soprattutto mediante decreti-legge o disposizioni inserite in sede di conversione) a fonti di natura non regolamentare che assumono la forma di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dell'economia, la cui natura giuridica non è del tutto chiara<sup>18</sup>. Basti qui rilevare l'ulteriore elemento di criticità e di anomalia introdotto nella sistematica delle fonti del diritto con il ricorso a tali atti atipici<sup>19</sup>.

---

direzione marittima di Cagliari"; D.P.R. 14/02/2012, n. 41, "Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 2, commi 8-bis, 8-quater e 8-quinquies, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25"; D.P.R. 14/02/2012, n. 42, "Regolamento recante modifiche al DPR 14 maggio 2001, n. 303, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, nonché disciplina dell'organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150"; D.P.R. 24/02/2012, n. 40, "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR 15 marzo 2010, n. 90, concernente il t.u. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246"; D.P.R. 28/02/2012, n. 55, "Regolamento recante modifiche al DPR 23 aprile 2001, n. 290, per la semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti"; D.P.R. 28/02/2012, n. 64, "Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 140 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217".

<sup>11</sup> D.P.R. 13/03/2012, N. 54, "Regolamento recante modifica delle disposizioni in materia di stato civile relativamente alla disciplina del nome e del cognome prevista dal Titolo X del DPR 3 novembre 2000, n. 396".

<sup>12</sup> D.P.R. 05/04/2012, n. 98, "Regolamento recante modifiche al DPR 3 ottobre 2008, n. 196, di esecuzione del regolamento (CE) n. 1083/2006 concernente disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione".

<sup>13</sup> D.P.R. 05/06/2012, n. 136, "Regolamento recante modifiche al DPR 30 giugno 2000, n. 230, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato".

<sup>14</sup> D.P.R. 19/07/2012, n. 159, "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR 23 dicembre 2002, n. 314, concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco"; D.P.R. 30/07/2012, n. 151, "Regolamento recante modifiche al DPR 16 dicembre 1992, n. 495, concernente l'esecuzione e l'attuazione del nuovo codice della strada, in materia di strutture, contrassegno e segnaletica per facilitare la mobilità delle persone invalide"; D.P.R. 30/07/2012, n. 154, "Regolamento di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, in materia di cambio di residenza in tempo reale".

<sup>15</sup> D.P.R. 07/08/2012, n. 137, "Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148".

<sup>16</sup> D.P.R. 26/09/2012 (in attesa di pubblicazione), "Regolamento recante ulteriori modifiche al DPR 15 marzo 2010 n. 90, concernente il T.U. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, per la riorganizzazione del Ministero della difesa, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e degli enti vigilati"; D.P.R. 26/09/2012 (in attesa di pubblicazione), "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR 30 maggio 2002, n. 150, concernente norme per l'applicazione del DLG 22 maggio 1999, n. 251, sulla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi"; D.P.R. 28/09/2012 (in attesa di pubblicazione), "Regolamento recante modifiche al DPR 16 dicembre 1992, n. 495, in materia di variazione dell'intestataro della carta di circolazione, intestazione temporanea di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi e di targhe dei rimorchi".

<sup>17</sup> D.P.R. 18/10/2012 (in attesa di pubblicazione), "Regolamento concernente le modalità di attuazione del regolamento (UE) n. 211 del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini".

<sup>18</sup> Su questi aspetti si rinvia a M. CARTABIA, *Il governo "signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2011; E. ALBANESI, *I decreti del Governo "di natura non regolamentare". Un percorso interpretativo*, *ivi*, p. 169 ss.; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in questa *Rivista*, n. 3/2012. Quest'ultimo parla di «sostanziale allontanamento dal modello delineato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, demandando ad atti dei quali non sempre è chiara la natura giuridica l'attuazione o la modificazione di disposizioni di rango primario. [...] Viene in tal modo sottratto al parlamento ogni strumento di decisione in settori tutt'altro che secondari di governo dell'economia», contribuendo a determinare la «progressiva marginalizzazione» delle Assemblee elettive nei processi di produzione normativa.

<sup>19</sup> G. RIVISECCHI, *op. cit.*, ricorda come la tendenza in esame si fosse già manifestata di fronte ai primi provvedimenti adottati in reazione alla crisi economico-finanziaria, con particolare riferimento ai decreti-legge delle "manovre" estive del 2011, e sottolinea come il ricorso a tali strumenti si sia acuita ulteriormente con i decreti-legge adottati dal Governo Monti, i quali prevedono numerose procedure di delegificazione "anomala", con una media di circa otto disposizioni per decreto ad autorizzazioni a delegificazioni mediante

Per quanto riguarda i decreti e regolamenti che vengono richiesti ai singoli Ministeri, dai dati emerge chiaramente come il “carico” maggiore riguardi, in primo luogo, il Ministero dell’economia e delle finanze (a cui sono richiesti 63 provvedimenti) e, in secondo luogo, il Ministero dello sviluppo economico (38 provvedimenti richiesti) e quello del lavoro e delle politiche sociali (20 provvedimenti richiesti). Seguono i Dicasteri delle infrastrutture (17 provvedimenti), dell’istruzione (14 provvedimenti), delle politiche agricole (14 provvedimenti), dell’interno (7 provvedimenti), dell’ambiente (7 provvedimenti), della giustizia (6 provvedimenti), della salute (5 provvedimenti), dei beni e attività culturali (4 provvedimenti), della difesa (3 provvedimenti), il Ministro della pubblica amministrazione (5 provvedimenti) e il Ministro degli affari regionali (3 provvedimenti), per un totale di 206 regolamenti ministeriali richiesti<sup>20</sup>.

In ogni caso, anche volendo considerare, oltre ai regolamenti governativi, anche gli atti ministeriali, la percentuale dei regolamenti approvati rimane bassa, intorno al 13% alla data del 30 agosto 2012. Ciò significa che su quasi 400 provvedimenti richiesti, ne sono stati adottati soltanto 53<sup>21</sup>. Guardando soltanto agli interventi normativi adottati nella primissima fase di emergenza economica – presupposto della nascita dell’attuale Esecutivo –, ossia ai cosiddetti decreti “salva Italia”, “cresci Italia” e “semplifica Italia”, dei 169 provvedimenti attuativi previsti in quei tre decreti, alla data del 30 agosto 2012 ne erano stati adottati solo 41, e per ben 52 dei restanti 128 il tempo assegnato dal legislatore è scaduto<sup>22</sup>. I dati relativi alla fine del mese di ottobre rivelano un tasso di attuazione delle riforme del Governo Monti in lieve crescita, attestato intorno al 17,4%, ma comunque ancora molto basso<sup>23</sup>.

Considerato il vistoso scarto che ancora esiste tra i provvedimenti di attuazione previsti e quelli da adottare – e date le criticità dovute al loro abuso –, ci si potrebbe allora interrogare sull’utilità, sull’opportunità e sull’efficacia del ricorso a tali strumenti, previsti, peraltro, nell’ambito di una consistente decretazione d’urgenza posta in essere da un Governo percepito come fortemente interventista e motivata dalla crisi economica. La fase di emergenza che ha giustificato l’approvazione di atti i cui presupposti costituzionali sono rappresentati dalla sussistenza di «casi straordinari di necessità e di urgenza», infatti, sta ancora aspettando le fonti regolamentari di attuazione.

---

rinvii a fonti di natura non regolamentare, utilizzate soprattutto in materia economico-finanziaria e costantemente motivate dalla congiuntura negativa e dalla crisi economica, che sembrano assumere i connotati di vere e proprie procedure di delega (i decreti interessati sono, in particolare, il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, c.d. decreto “salva Italia”; il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, c.d. decreto “proroga termini”; il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, c.d. decreto “cresci Italia”; il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, c.d. decreto “semplifica Italia”; il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, c.d. decreto “semplificazioni tributarie”). Sulle delegificazioni “anomale” cfr. anche M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, paragrafo 4.

<sup>20</sup> I dati sono reperibili sul sito de «Il Sole 24 Ore», <http://opendatablog.ilsole24ore.com/2012/08/riforme-il-monitoraggio-de-il-sole-24-ore-decreto-per-decreto/#axzz2BARonm4G>.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Cfr. A. CHERCHI, *Riforme, attuazione al 17,4%*, dati aggiornati al 2 novembre 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-11-02/riforme-attuazione-072648.shtml?uuiid=Ab0SNizG>.

## PRODUZIONE NORMATIVA E “GOVERNO TECNICO”: BREVI NOTE CRITICHE

**Francesca Parmigiani**

Dottoressa di ricerca in diritto costituzionale italiano ed europeo  
Università degli Studi di Verona

Al fine di esprimere alcune considerazioni di fondo circa l'attività normativa del Governo Monti, giova sinteticamente ricordare qualche breve passaggio del discorso tenuto il 17 novembre 2011 dal Presidente del Consiglio dei Ministri stesso, intervenuto nell'Aula del Senato illustrando il programma di governo, per ottenere la fiducia da parte delle Camere.

In tale occasione, infatti, il Presidente Mario Monti, dopo aver esordito definendo il Parlamento “*il cuore pulsante di ogni politica di Governo, lo snodo decisivo per il rilancio e il riscatto della vita democratica*”, rimarcava, in particolare, la necessità che nei confronti di esso venissero “*riconosciute e rafforzate, attraverso l'azione quotidiana di ciascuno, dignità, credibilità e autorevolezza*” e garantiva che da parte del Governo vi sarebbe sempre stata “*una chiara difesa del ruolo di entrambe le Camere quali protagoniste del pubblico dibattito*”<sup>1</sup>.

Infine, dopo aver illustrato dettagliatamente i tre pilastri (rigore di bilancio, crescita ed equità) sui quali il Governo – definito “*di impegno nazionale*” – intendeva far leva, egli concludeva le proprie dichiarazioni programmatiche ribadendo la necessità, in una “*situazione di seria emergenza*”, di “*avviare un confronto costruttivo su scelte e obiettivi di fondo*”, al fine di “*riscattare il Paese e ... ristabilire la fiducia nelle sue istituzioni*”<sup>2</sup>.

Si è inteso prendere le mosse da tali affermazioni – dalle quali traspare la volontà del nuovo Esecutivo di restituire centralità alle Camere – per evidenziare, attraverso il riferimento ad alcuni dati concernenti la produzione normativa, il profilarsi di tendenze – peraltro non nuove<sup>3</sup> – che si discostano, per aspetti sia quantitativi che qualitativi, dalle richiamate enunciazioni di principio, in maniera così marcata da svuotare queste ultime di significato e da trasformarle quasi in una mera *captatio benevolentiae*.

Anche dall'analisi – contenuta nel presente *dossier* – dei semplici dati numerici relativi alla produzione normativa del Governo Monti<sup>4</sup> emergono, infatti, il carattere recessivo e residuale della legislazione parlamentare ordinaria di cui agli artt. 70 e 71 Cost., nonché la consistente presenza della componente rappresentata dalle leggi di conversione di decreti legge e dalle leggi di ratifica di trattati internazionali; atti questi ultimi – rientranti nella categoria delle c.d. fonti atipiche – con i quali le Camere approvano, senza potere di emendamento e spesso senza un effettivo dibattito, i trattati internazionali sottoscritti dal Governo, dotandoli, nella maggior parte dei casi, dell'ordine di esecuzione.

Sin dai primi interventi normativi del Governo Monti<sup>5</sup> si è altresì profilata la tendenza a ricorrere con preferenza allo strumento della decretazione d'urgenza – in nome della garanzia di un *iter* parlamentare temporalmente ridotto e certo – non solo considerando i requisiti ex art. 77 Cost. quasi implicitamente sussistenti nella situazione di profonda crisi economico-finanziaria attraversata dal Paese, ma altresì restringendo e limitando gli spazi di dibattito e di intervento spettanti alle Camere, fino a “blindare” i testi dei provvedimenti, attraverso la fiducia frequentemente posta in sede di conversione.

È emblematico, a tal proposito, richiamare alla memoria alcune dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio, che hanno accompagnato l'adozione dei primi provvedimenti del Governo, per rilevare come da

<sup>1</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, seduta del 17 novembre 2011 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=619407>).

<sup>2</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, seduta del 17 novembre 2011 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=619407>).

<sup>3</sup> Cfr. i dati contenuti nel *dossier La produzione normativa nella XVI legislatura*, in Camera dei Deputati, Servizio Studi – Osservatorio sulla legislazione, Appunti del Comitato per la legislazione, aggiornamento al 15 settembre 2012.

<sup>4</sup> Cfr. nel presente *dossier* M. LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*. Dati aggiornati al 10 ottobre 2012 sono, inoltre, reperibili al seguente indirizzo [http://www.governo.it/rapporiparlamento/attivita/index\\_2.htm](http://www.governo.it/rapporiparlamento/attivita/index_2.htm).

<sup>5</sup> Si ricorda che il I Governo Monti ha prestato giuramento in data 16 novembre 2011. Per un approfondimento sul tema si rinvia, in questa rivista, a N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, 1/2012, 22.02.2012.

esse traspaia l'intenzione di restringere – se non annullare – la dialettica parlamentare e la stessa possibilità di presentare emendamenti ai testi.

Se, infatti, all'indomani della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.L. n. 201/2011 (c.d. "Salva-Italia")<sup>6</sup> il Presidente Monti dichiarava "le Camere sono sovrane, ma il tempo è poco e il margine di flessibilità è pochissimo ... la finalità è di approvare la manovra in tempi rapidi, evitando di modificare quella distribuzione dei carichi che abbiamo fatto con molta attenzione"<sup>7</sup>, parimenti, in riferimento al D.L. n. 1/2012 (c.d. "Cresci-Italia"), egli affermava: "Il Parlamento è sovrano, ma scongiureremo di fare variazioni che dovessero far venir meno la logica di insieme"<sup>8</sup> ... A questo punto modificarlo sarebbe un rischio, meglio lasciarlo così. Anzi non si può cambiare"<sup>9</sup>.

Tali dichiarazioni non solo denotano l'attribuzione di un ruolo del tutto marginale alle Assemblee rappresentative – investite solo del compito di ratificare supinamente decisioni assunte dal Governo – ma paiono ancor più stridenti e inopportune ove riferite – è il caso del D.L. "Cresci-Italia" – a provvedimenti con i quali "si prevede l'abrogazione di una serie indeterminata di norme, affidandosi a indicazioni assai generiche, che attribuiscono al Governo un'ampiezza di poteri tale da poter sconfinare quasi nell'arbitrio; si impongono criteri interpretativi altrettanto indeterminati e arbitrari; soprattutto si reinterpreta l'art. 41 Cost. in modo da negare gli equilibri costituzionali lì nitidamente definiti"<sup>10</sup>; intervento quest'ultimo certamente non nella disponibilità del legislatore ordinario e rispetto al quale, come auspicato da un illustre giurista, sarebbe stato opportuno che il Parlamento esercitasse, in difesa dello spirito costituzionale, il proprio potere emendativo<sup>11</sup>.

Dalle considerazioni sin qui svolte e dall'analisi dettagliata di alcuni tra i principali decreti-legge adottati dall'attuale Esecutivo, contenuta nel presente dossier, si evince, quindi, come il "Governo dei tecnici" non solo non abbia segnato un "cambio di rotta" rispetto alla tendenza degli atti normativi ex art. 77 Cost. ad allontanarsi progressivamente dalle coordinate costituzionali – assumendo la veste di disegni di legge governativi, rafforzati dall'"immediata operatività" e dal "corso rapido"<sup>12</sup> – ma, al contrario, abbia contribuito a stabilizzarla.

Sono prova di ciò i 29 decreti legge deliberati dal Consiglio dei Ministri alla data del 10 ottobre 2012 – di cui 26 convertiti in legge dal Parlamento, due in corso di esame e uno da presentare alle Camere<sup>13</sup> – i quali hanno investito ampi e rilevanti settori dell'ordinamento giuridico, presentando spesso contenuti non omogenei<sup>14</sup>, hanno in molti casi previsto rinvii a regolamenti di attuazione e di delegificazione, a decreti del

<sup>6</sup> Cfr. P. FESTUCCIA, *Varata la manovra da 30 miliardi*, in *La Stampa*, 5 dicembre 2011, p. 2.

<sup>7</sup> P. FESTUCCIA, *Monti sulla manovra: poco spazio per modifiche*, in *La Stampa*, 7 dicembre 2011, p. 2. Cfr. anche R. PETRINI, *Monti frena i 1400 emendamenti. Intoccabili cifre e molti contenuti*, in *La Repubblica*, 10 dicembre 2011, p. 10.

<sup>8</sup> A. LA MATTINA, *Monti avvisa i partiti: stop modifiche in aula*, in *La Stampa*, 22 gennaio 2012, p. 6; C. LOPAPA, *Monti: "Il decreto non va stravolto"*, in *La Repubblica*, 22 gennaio 2012, p. 4. Si segnala che, in riferimento al D.L. n. 201/2011 (c.d. "Salva-Italia"), il Governo poneva la questione di fiducia in sede di conversione tanto alla Camera quanto al Senato (cfr. *Al via la manovra da 33 miliardi*, in *La Stampa*, 16 dicembre 2011, p. 10-11; G. CASADIO, *Il governo perde 61 voti sulla fiducia. Monti a Berlusconi: non sono disperato*, in *La Repubblica*, 17 dicembre 2011, p. 6-7; R. PETRINI, *Manovra, Lega in Aula con i fischietti. Oggi il voto finale con la fiducia*, in *La Repubblica*, 22 dicembre 2011, p. 6-7; C. BERTINI, *Monti, si alla manovra ma il consenso si riduce*, in *La Stampa*, 23 dicembre 2011, p. 2).

<sup>9</sup> F. BEI, *La lunga trattativa del Professore. "Ma in Parlamento non si cambia nulla"*, in *La Repubblica*, 21 gennaio 2012, p.7. Si segnala che, in riferimento al D.L. n. 1/2012 (c.d. "Cresci-Italia"), il Governo poneva la questione di fiducia in sede di conversione tanto al Senato quanto alla Camera (cfr. [http://www.governo.it/rapportiparlamento/attivita/02\\_provvedimenti\\_governo/ProvvedimentiCDM20121010.pdf](http://www.governo.it/rapportiparlamento/attivita/02_provvedimenti_governo/ProvvedimentiCDM20121010.pdf)).

<sup>10</sup> S. RODOTÀ, *Semplificare senza sacrifici*, in *La Repubblica*, 23 gennaio 2012, p. 1.

<sup>11</sup> S. RODOTÀ, *Semplificare senza sacrifici*, cit., p. 1.

<sup>12</sup> A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. XX.

<sup>13</sup> Cfr. la "Situazione provvedimenti Governo Monti", aggiornata al 10 ottobre 2012, sul sito internet del Governo all'indirizzo [http://www.governo.it/rapportiparlamento/attivita/index\\_2.htm](http://www.governo.it/rapportiparlamento/attivita/index_2.htm).

<sup>14</sup> Cfr., nel presente dossier, le osservazioni svolte da M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*. Per un approfondimento sul tema, alla luce anche della recente sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012, si rinvia a: S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Con riguardo a tale profilo, si segnala altresì la lettera inviata in data 23 febbraio 2012 dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, a seguito della conversione in legge con modificazioni del D.L. n. 216/2011, recante "Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative" (c.d. "Milleproroghe"), in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it) (cfr. anche A. RAMPINO, *Si al mille proroghe. Lo stop di Napolitano*, in *La Stampa*, 24 febbraio 2012, p. 2-3; U. ROSSO, *Decreti, richiamo di Napolitano. "Stop a*

Presidente del Consiglio dei Ministri, a decreti interministeriali o ministeriali<sup>15</sup> e, ove convertiti, hanno frequentemente visto posta la questione di fiducia da parte del Governo<sup>16</sup>.

Dopo lo “*stato d’eccezione*”, consolidatosi durante il IV Governo Berlusconi attraverso “*la forzatura delle norme e delle forme costituzionali*” - fino alla creazione di un “*rapporto carismatico tra il Capo e il suo Popolo*”, tale da non necessitare dell’intermediazione delle istituzioni e della stessa “*forma-partito*”<sup>17</sup> – sarebbe forse stato auspicabile che il Governo Monti provasse a “*traghetare*” il Paese verso una situazione di normalità costituzionale, restituendo dignità a un Parlamento nel recente passato “*dileggiato ... come luogo di inutili e incomprensibili lungaggini, espropriato di ogni potere dai voti di fiducia e dai maxiemendamenti blindati, ridotto a mercato quando vi erano da reclutare truppe mercenarie*”<sup>18</sup>.

Ciò, tuttavia, non è avvenuto; al contrario, si è alimentata la tendenza al decisionismo, che considera il confronto in seno alle Camere un’inutile perdita di tempo, e si è fatto ricorso alla retorica dell’emergenza per continuare il processo in atto di esautoramento del Parlamento, come sede normativa e di decisione politica, con conseguente affievolimento della dialettica, cioè del “*diritto-dovere di ciascuno, rispetto ai problemi comuni, di assumere le responsabilità che gli competono secondo la propria visione delle cose, nell’economia, nella cultura, nelle professioni, nel comune essere cittadini, anche a costo di contrasti e conflitti*”<sup>19</sup>.

Le stesse dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio Monti in un’intervista al quotidiano tedesco *Der Spiegel* – “*ogni Governo ha il dovere di guidare il proprio Parlamento ... perché se i Governi seguissero esclusivamente le decisioni dei Parlamenti la rottura dell’Europa sarebbe più probabile della sua integrazione*” – tradiscono una concezione quasi paternalistica del rapporto tra le due istituzioni, oltre a poter essere interpretate come un invito agli Esecutivi dei Paesi europei a essere meno soggetti alle Assemblee elettive, cioè “*meno democratici e più energici nel ‘guidare’ le opinioni politiche nazionali*”<sup>20</sup>.

Dall’analisi di tali affermazioni, in verità, emerge principalmente il “*qui pro quo* (insito nella) *genesì stessa del Governo Monti*”<sup>21</sup>, vale a dire il commissariamento della politica da parte dei “*tecnici*”<sup>22</sup> a seguito di un riconoscimento esplicito da parte della prima di non essere all’altezza del proprio compito; una supplenza, tuttavia, la cui legittimità può derivare solo dal rispetto attento degli equilibri costituzionali e non certo dalla prosecuzione di storture e torsioni del sistema – a partire da quello delle fonti – che, a Costituzione invariata, da eccezioni non possono certo trasformarsi in regole.

Senza voler in questa sede richiamare le anomalie – divenute prassi sia nelle legislature precedenti che in altre fasi di quella attuale e che nascondono una preoccupante visione ancillare del ruolo del Parlamento – dell’abuso della decretazione d’urgenza e delegata, della disciplina di interi settori con ordinanze del Presidente del Consiglio attuative di decreti-legge, del ricorso ad atti innominati di incerta collocazione sistematica, dell’impiego disinvolto della questione di fiducia, fino all’avanzata proposta dell’attribuzione del

---

*modifiche fuori tema*” e sulle liberalizzazioni è scontro, in *La Repubblica*, 24 febbraio 2012, p. 2-3; G. NAPOLITANO, *I decreti non possono diventare leggi omnibus*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2012, p. 4).

<sup>15</sup> Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza nell’esperienza del Governo Monti*, cit.

<sup>16</sup> Alla data del 10 ottobre 2012, il Governo Monti ha complessivamente posto la questione di fiducia 24 volte, 14 alla Camera e 10 al Senato (cfr. [http://www.governo.it/rapportiparlamento/attivita/index\\_2.htm](http://www.governo.it/rapportiparlamento/attivita/index_2.htm)). Si segnala che il descritto *modus operandi* è stato, peraltro, oggetto, in data 8 agosto 2012, di un comunicato con il quale il Presidente della Repubblica ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione con modificazioni del D.L. n. 52/2012, recante “*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*” (in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=13858>). In esso il Presidente Giorgio Napolitano, dopo aver ricordato le preoccupazioni espresse, “*fin dall’inizio e in tutto il corso del suo mandato*”, nei confronti della “*prassi antica*” del “*frequente ricorso alla decretazione d’urgenza e alla posizione di questioni di fiducia*”, ha, tuttavia, ritenuto innegabile il fatto che “*nel corso dell’ultimo anno il Governo precedente e quello attuale* (abbiano) *dovuto affrontare emergenze e urgenze senza precedenti, insorte in sede europea*”, pur segnalando come “*la (sua) ripetuta sollecitazione ... ad approvare in Parlamento modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari non (abbia) trovato riscontri in conseguenti iniziative e deliberazioni nelle due Camere, neppure nella presente legislatura*” (cfr. A. C., “*Troppi i decreti e le fiducie, sulle riforme non mi avete ascoltato*”, in *La Repubblica*, 9 agosto 2012, p. 3).

<sup>17</sup> C. GALLI, *Nelle mani di Napolitano*, in *La Repubblica*, 12 novembre 2011, p. 1.

<sup>18</sup> S. RODOTA’, *La Costituzione, unica bussola*, in *La Repubblica*, 21 novembre 2011, p. 25.

<sup>19</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il ritorno della politica dopo l’emergenza*, in *La Repubblica*, 19 luglio 2012, p. 1.

<sup>20</sup> N. URBINATI, *Un equivoco di troppo*, in *La Repubblica*, 11 agosto 2012, p. 29.

<sup>21</sup> N. URBINATI, *Un equivoco di troppo*, cit., p. 29.

<sup>22</sup> Cfr., in questa rivista, G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, 2/2012, 24.05.2012, p. 1.

voto ai soli presidenti dei gruppi parlamentari<sup>23</sup>, si intende segnalare come anche l'attuale Esecutivo si sia dimostrato poco rispettoso del dettato costituzionale, facendo dell'emergenza il mezzo con cui presentare le proprie decisioni come necessariamente insuscettibili di essere contraddette.

Va, tuttavia, rilevato che se la nostra democrazia parlamentare si nutre di pluralismo e riconosce – prevedendone le forme di espressione – il conflitto, l'artificiale riduzione delle prospettive a unità, attraverso la normalizzazione dell'emergenza<sup>24</sup>, ne costituisce una preoccupante incisione; senza considerare poi che il paradosso dell'urgenza permanente mal si concilia con progetti politici lungimiranti e di ampio respiro, prediligendo piuttosto prospettive anguste proiettate su un eterno presente, proprie di una “*democrazia ... senza orizzonti futuri e lontani*”<sup>25</sup>.

Come la storia costituzionale insegna, purtroppo tale tendenza non può dirsi nuova<sup>26</sup>: gli istituti straordinari, infatti, sono costantemente sottoposti a una pressione politica che tende a interpretarne in modo estensivo i presupposti legittimanti<sup>27</sup>.

Alla luce di ciò non si può che riflettere sulle conseguenze profonde che le descritte tendenze – le quali hanno indotto parte della dottrina a denunciare ormai da tempo l'affermarsi di una cogestione indifferenziata del potere normativo tra legislativo ed esecutivo<sup>28</sup> – determinano, dal momento che, come affermato dalla Corte costituzionale nella celebre pronuncia n. 171/2007, “*l'assetto delle fonti normative (è) uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale*”.

Se, dunque, il sistema di produzione normativa è indicatore della forma di governo “vivente”, mi pare si possa affermare che la nostra democrazia parlamentare non goda di ottima salute, considerata la propensione del Governo ad assumere un ruolo centrale nel sistema politico-istituzionale, a discapito del Parlamento.

In un tale contesto, credo sia essenziale recuperare la “*normatività della Costituzione*”<sup>29</sup>, facendone valere la superiorità gerarchica rispetto a qualsiasi altra fonte, anche di natura consuetudinaria o convenzionale, restituendo così alla funzione parlamentare mortificata il proprio ineludibile ruolo di “*punto di raccordo tra partiti politici, corpo elettorale e Assemblee elettive*”<sup>30</sup>; operazione tanto più urgente nell'attuale fase, caratterizzata da un “*rilevante stato di necessità*”<sup>31</sup>.

L'obiettivo oggi dovrebbe, infatti, consistere, a mio parere, proprio nel rendere compatibile lo “stato d'eccezione” con la continuità costituzionale; diversamente cadrebbe la sfida che l'emergenza lancia al diritto: esercitare – anche in questa difficile situazione e proprio perché ve ne è maggior bisogno – la propria funzione per porre così fine, attraverso la riaffermazione dei principi costituzionali della partecipazione democratica e del pluralismo<sup>32</sup>, a una stagione che, in nome della “*salvezza dello Stato*” (*rectius* del mercato), ha sacrificato la “*salvezza della Costituzione*”<sup>33</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. M. AINIS, *Democrazia zoppa*, Intervento alla tavola rotonda *Il diritto costituzionale è ancora regola e limite al potere?*, Padova, 20 novembre 2009, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 3; cfr., in questa rivista, L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, n. 2/2012, 22.05.2012, p. 2, la quale ricorda come l'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi abbia “*qualificato le Assemblee rappresentative del popolo sovrano: 'un Parlamento di figuranti', tenuto a votare secondo istruzioni*”.

<sup>24</sup> Tale espressione appare quasi un ossimoro, dal momento che l'emergenza non può che essere un evento singolare, imprevisto, anomalo e patologico: cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 330. Il fatto emergenziale è, infatti, definito da G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003, p. 162 ss., come situazione dotata delle seguenti caratteristiche: sopraggiunge in un certo tempo; è di durata provvisoria; non è prevista dall'ordinamento normalmente vigente; è capace di ledere o mettere in pericolo interessi giuridicamente garantiti.

<sup>25</sup> Cfr. P. ROSANVALLON, *La democrazia dell'emergenza. Soluzioni contro la politica a "breve termine"*, in *La Repubblica*, 16 aprile 2012, p. 33.

<sup>26</sup> Cfr., in questa rivista, G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, n. 00 del 02.07.2010, p. 42, il quale segnala che l'abuso degli istituti emergenziali è storicamente endemico e, come un virus che incessantemente infetta il sistema delle competenze, manifesta una vitalità ostinata, pronto a risorgere non appena gli anticorpi allentano la morsa.

<sup>27</sup> G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., p. 36.

<sup>28</sup> G. SILVESTRI, “*Questa o quella per me pari sono ...*”. *Disinvolture e inquietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>29</sup> A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Brescia, 2009, p. 11.

<sup>30</sup> A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, cit., p. 33.

<sup>31</sup> U. DE SIERVO, *L'emergenza e il rispetto della Carta*, in *La Stampa*, 1 dicembre 2011, p. 1.

<sup>32</sup> G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003, p. 20.

<sup>33</sup> Cfr., in questa rivista, G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., p. 42, secondo il quale all'esigenza, propria delle emergenze, rappresentata dalla salvezza dello Stato - inteso come una qualsiasi organizzazione della

---

sovranità - nell'ordinamento vigente, al contrario, sarebbe prioritaria la salvezza della Costituzione, intesa come un particolare tipo di organizzazione della sovranità, in cui si materializza il patto sociale tra forze politicamente e socialmente eterogenee.