

GOVERNO E PARLAMENTO NELLA PRODUZIONE NORMATIVA. EVOLUZIONI O CONSOLIDAMENTO DI UNA NUOVA COSTITUZIONE MATERIALE?

Sommario: 1. Premessa. Si parva licet componere magnis e le ragioni di un'analisi; 2. Il pendolo della legislazione... a partire da un dato empirico; 3. La decretazione d'urgenza: tra patologie, fisiologie e consolidamenti; 3.1. La "manifesta assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza": 3.1.1. (segue) L'emanazione differita come sintomo; 3.1.2. (segue) Il "prodromo" del decreto legge; 3.1.3. (segue) I decreti-legge ricorrenti e la ciclicità... della normazione di matrice parlamentare; 3.2. L'"altro" iter legis... ovvero sulla malleabilità dell'esercizio della funzione legislativa: 3.2.1. (segue) La "mezza lettura" come regola e paradigma; 3.2.2. (segue) I decreti-legge "matrioska"; 4. Sunt certi denique fines? Le sfide del parlamentarismo tra squilibri e (ri)equilibri della forma di governo.

1. Premessa. *Si parva licet componere magnis* e le ragioni di un'analisi

Può forse leggersi una certa continuità o progressione – o forse solo “coerenza” – in quel processo di trasformazione della Costituzione materiale che sembra aver caratterizzato il nostro Paese negli ultimi decenni¹ e che vede nella crisi del parlamentarismo, nonché nel rafforzamento dell'Esecutivo, la sua più fulgida manifestazione.

Cogliere la portata e il significato (profondo) del processo di trasformazione in atto richiama il giurista a uno sforzo prospettico che, anche per la complessità e mutevolezza del presente, tende a spingerlo al limite del proprio perimetro scientifico tradizionale, quasi a volerne saggiare metodo e inclinazione. Ciò che non può in alcun modo negarsi al costituzionalista è però la possibilità di analizzare i tratti e l'entità delle trasformazioni in atto verificando come il diverso atteggiarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo stia incidendo sulla legge

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico.

¹ Sul richiamo, scontato il rinvio a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, 1998.

fondamentale dell'ordinamento, tanto da un punto di vista esegetico, quanto da un punto di vista formale e, appunto, "materiale"².

A tal fine potrebbe rivelarsi utile fugare subito il campo dalla tentazione di giustificare esclusivamente sulla base della contingenza, anziché sulle questioni di fondo a essa sottese, le più complesse problematicità e criticità che si trova oggi a sperimentare l'organo della rappresentanza politica. Proprio in tale prospettiva, nel soffermarsi sulle crisi del parlamentarismo per come sviluppatasi negli ultimi decenni, ci si potrebbe interrogare circa il carattere originale o meno delle attuali distorsioni del *continuum* Parlamento-Governo – in particolare sul versante della decretazione d'urgenza – domandosi se esse siano del tutto nuove o presentino profili di analogia con altre fasi, passate, del parlamentarismo italiano.

La domanda potrebbe apparire ridondante, ma – se si vuole, scomodando il Guicciardini che invita a «osserva[r]e con diligenza le cose de' tempi passati, perché fanno lume alle future ... e quello che è, e sarà, è stato in altro tempo»³ e pur volendo negare una mera ciclicità della storia – essa appare centrale per l'identificazione della *pars recidiva* di determinate dinamiche⁴.

Tanto nell'Italia liberale quanto nell'Italia fascista non sono mancati momenti di forte impiego della decretazione d'urgenza⁵, così come non sono mancati autori che hanno sottolineato come, già in quella fase storica, l'epicentro della produzione legislativa ruotasse attor-

² In questo lavoro la tematica della forma di governo rimarrà necessariamente sullo sfondo; sul punto ci si limiterà dunque a richiamare L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, XIX, Milano, 1970; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *ivi*, Annali, III, 2010; C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.* Roma, 1989; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, 2007.

³ Cfr. F. GUICCIARDINI, *Delle istorie d'Italia* (1540), VIII, Firenze, 1819, p. 97, frase peraltro scolpita anche sul soffitto della sala Maccari del Senato della Repubblica.

⁴ In questa prospettiva, pare interessante – *mutatis mutandis* – richiamare anche alcuni passaggi di un saggio del 1928: «[o]ggi il decreto-legge è divenuto il normale strumento legislativo e i limiti fissati dalla legge del 31 gennaio 1926 alla facoltà del governo in materia legislativa non sono mai stati rispettati. Il ruolo del parlamento è ridotto a quello di una "camera di ratifica" delle misure legislative emanate dall'esecutivo. La ratifica ha perso ogni carattere di serietà [...] Qualsiasi controllo sulla legittimità dei decreti-legge è, di fatto, abolito; il governo si preoccupa unicamente di ottenere la pronta ratifica dei provvedimenti legislativi da esso promulgati [...] Che le asserite ragioni d'urgenza addotte per giustificare il ricorso a queste procedure straordinarie non esistessero assolutamente, è dimostrato dal fatto che, su 336 decreti-legge emessi dal 16 febbraio al 31 dicembre 1926, 236 vennero pubblicati almeno più di quindici giorni dopo la firma sovrana e che per 96 di questi si attese oltre un mese prima di procedere alla loro pubblicazione. In realtà, il largo uso dei decreti-legge non fu che un mezzo per accentrare gradualmente nelle mani dell'esecutivo funzioni legislative, prima spettanti al parlamento. E questo scopo è stato pienamente raggiunto!»; così F.L. FERRARI, *Il regime fascista italiano* (1928), Roma, 1983, 124 ss.

⁵ Anche in quella fase, infatti, «non manca una "caterva di decreti-legge", reputati per maggioritaria, se non *communis opinio* immeritevoli di tale qualificazione e problematici in punto di diritto costituzionale»⁵; così M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione d'urgenza e sulla genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, I, Napoli, 2013, 54 ss., alla cui analisi sul punto si rinvia.

no all'Esecutivo⁶. Si potrebbe dunque pensare che vi sia una certa continuità nella crisi del parlamentarismo e nella sua inclinazione verso la centralità del Governo⁷; per quanto, non può dimenticarsi la stagione di «centralità del Parlamento» che ha caratterizzato la storia repubblicana fino alla fine degli anni Ottanta⁸ e che quindi lascia trasparire una sorta di moto alternato all'interno delle forme di governo⁹.

In questa chiave, la decretazione d'urgenza sembra costituire un ambito di analisi privilegiato, sia per il peso che essa ha ormai assunto sul piano della legislazione e che – come si vedrà – ha portato la stessa a divenire ordinario strumento di normazione, sia perché essa, più di altre, meglio sembra esemplificare le dinamiche che caratterizzano, (anche) oggi, l'assetto istituzionale del nostro Paese.

Si richiameranno, dunque, in una rapida rassegna, le principali e più attuali distorsioni del ricorso all'istituto, per poi tentare, invece, di rinvenirne le ragioni e i possibili rimedi.

2. Il pendolo della legislazione... a partire da un dato empirico

I più recenti dati sulla produzione normativa (statale) di rango primario¹⁰ sembrano avere il merito di dimostrare – anche solo da un punto di vista meramente numerico – quale sia il grado di incisività che i due attori della forma di governo sono riusciti ad assumere nell'esercizio della funzione legislativa e il perché la decretazione d'urgenza paia costituire una cartina di tornasole ideale della crisi del parlamentarismo.

⁶ In tal senso, L. BORSI, *Costituzionalismo 1912-1913. Nazione e classe*, Milano, 2017, 387, il quale sottolinea come, in particolare nella XXIII legislatura (1909-1913), «[f]urono approvati 1.086 disegni di legge ... Dei mille e più disegni di legge presentati, d'iniziativa di deputati furono 98 (dei quali 73 gli approvati), 10 d'iniziativa dei senatori (3 gli approvati). L'iniziativa parlamentare dei deputati era pressoché interamente dedicata alla costituzione in Comune di una frazione (o divisione di Comune in più) oppure alla istituzione di tombole e lotterie. In breve, l'iniziativa legislativa era saldamente nelle mani dell'esecutivo – con una elevata percentuale di “successo”, in termini di conclusione definitiva dell'iter».

⁷ Cfr. V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in Id (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1901, 636 ss.

⁸ Di recente il tema della “svolta” della nostra forma di governo è stato ripreso da E. ALBANESI, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Torino, 2018; Id, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010, 264 ss., nonché da M.A. GLIATTA, *Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle commissioni filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio*, in *Nomos*, 1/2020, 13 ss., che sottolinea come i primi prodromi fossero ravvisabili, soprattutto in materia economica e finanziaria, già all'inizio degli anni Ottanta.

⁹ Il punto verrà approfondito nel paragrafo 4.

¹⁰ Il rilievo si è concentrato, in particolare, sul periodo che va dall'aprile 2008 (inizio XVI legislatura) all'aprile 2020 (metà XVIII legislatura), sulla base dei dati forniti dal Comitato per la legislazione.

Facendo una media fra le tre ultime legislature si ricava che, della produzione normativa primaria: il 30% si compone di decreti legislativi; il 6% di leggi di autorizzazione dei regolamenti in delegificazione e il 16%, circa, di decreti-legge (in aumento rispetto alle precedenti legislature)¹¹.

Se dunque è stabile il dato sulle leggi ordinarie – poco meno della metà, e cioè circa il 48% del totale della produzione normativa di rango primario – ciò che pare interessante rilevare è anche l'entità della sua composizione¹². Più di due terzi della stessa (il 67% circa) è costituita da leggi di conversione dei decreti-legge, leggi di ratifica e leggi comunitarie/europee, e tale rapporto arriva al 72% se si prendono in considerazione le leggi di bilancio, di assestamento e il rendiconto.

In tutti e tre i casi si è davanti a leggi che trovano sicuro impulso nell'Esecutivo¹³ e che dimostrano come, di quel 48% della normazione approvata con legge ordinaria, solo il 28% possa dirsi di matrice propriamente parlamentare, portando a meno del 14% del totale della produzione normativa di rango primario la componente della legislazione riconducibile, sia formalmente che sostanzialmente, all'organo della rappresentanza politica¹⁴.

¹¹ Si consideri che, ai fini del conteggio, non sono stati presi in considerazione i decreti-legge adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di evidenziare l'uso più che altro "ordinario" che viene fatto della decretazione d'urgenza, anche se appaiono del tutto condivisibili le considerazioni di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 120, laddove sottolinea come, il protrarsi di detta emergenza epidemiologica «per molti mesi», comporterebbe la trasformazione della situazione "straordinaria" «in sostanzialmente ordinaria», la quale «reclamerebbe una parimenti ordinaria risposta delle istituzioni», ossia il recupero, da parte del Parlamento, della propria piena «capacità nomopoietica».

¹² Ripartendo, in qualche modo, dall'invito di C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, 2/2009, 317, a vagliarne la natura.

¹³ Come noto, le leggi di conversione si rivelano (o, come si vedrà *infra*, si dovrebbero rivelare) estremamente definite tanto nell'ambito di intervento che nei tempi di approvazione, lasciando al Parlamento un margine assai limitato, se non – come si vedrà più avanti – del tutto assente. Le leggi in materia estera, invece, vedono le Camere interpretare un ruolo, tradizionalmente e fisiologicamente, secondario rispetto alla definizione del testo normativo (cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, 55 ss., cui si rinvia, insieme a F. BRUNO, *Il Parlamento e i trattati internazionali. Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, 237 ss., per la ricostruzione del dibattito dottrinario in materia), che porta a ricondurle più nell'esercizio dell'attività indirizzo e controllo che in quella legislativa in senso stretto (*contra* C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 36 ss.), nonostante per le leggi (prima comunitarie, ora) europee sembri opportuno fare un discorso a parte, sia per i loro contenuti sia per il fatto che, rispetto ad esse, l'interlocuzione parlamentare pare godere di un qualche margine di intervento (tanto più in forza della legge n. 234/2012). Riguardo le leggi di bilancio, di assestamento e di rendiconto, infine, può dirsi come esse, a prescindere dalla loro natura (cfr. M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 17 ss.), vengano sostanzialmente definite nei contenuti dal Governo e, nel caso della legge di bilancio, dall'interlocuzione dello stesso con la Commissione europea; se si vuole, sui possibili riflessi dell'interlocuzione europea in ordine alla definizione della manovra di bilancio, soprattutto con riguardo ai lavori parlamentari, v. A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, parte III, 86 ss.

, vengano sostanzialmente definite nei contenuti dal Governo e, nel caso della legge di bilancio, dall'interlocuzione dello stesso con la Commissione europea

¹⁴ Ancora del tutto attuali, pertanto, le considerazioni di M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti?"*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*.

Si consideri, poi, che, in media, circa il 54% degli articoli e il 51% dei commi complessivamente approvati nel corso delle ultime tre legislature sono contenuti in decreti-legge e leggi di conversione¹⁵. Ben si comprende, dunque, come mai una prima analisi del processo di trasformazione della Costituzione materiale ci offra l'immagine di un Parlamento in condizione di sostanziale subalternità rispetto al Governo e, in qualche modo, esautorato delle proprie funzioni istituzionali¹⁶, quasi a dire che l'approvazione della mozione di fiducia abbia ormai assunto i tratti di un'anomala – e atipica – forma di delegazione dell'esercizio della funzione legislativa, a termine mobile e in cui tanto i principi e i criteri direttivi che gli «oggetti definiti» vengono stabiliti *per relationem*¹⁷, e cioè dallo stesso Governo che poi li enuclea in sede di dichiarazioni programmatiche o nella stesura del “contratto”¹⁸.

Posto, dunque, che è sul piano della decretazione d'urgenza che le difficoltà dell'organo della rappresentanza politica sembrano acuirsi, si rende necessario passare brevemente in rassegna le principali patologie che, più di recente, hanno caratterizzato l'istituto, utilizzando le stesse come una sorta di barometro della crisi del parlamentarismo.

3. La decretazione d'urgenza: tra patologie, fisiologie e consolidamenti

Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011, IX ss., che parla anche di una sorta di «“signoria procedurale” del Governo» che dimostra la refrattarietà del Governo «ad assoggettarsi ai limiti formali procedurali, perché in definitiva si sente in condizione di disporre a piacimento del sistema delle fonti».

¹⁵ Dall'analisi dei dati offerti dal Comitato per la legislazione si ricava che una flessione di tale andamento si è avuta nella XVII legislatura, dove la percentuale degli articoli e dei commi approvati attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza è scesa, rispettivamente, al 47% e al 44%.

¹⁶ Processo di trasformazione che, dunque, pare andarsi a collocare assai distante da quel perimetro di “manutenzione” del testo normativo indicato da M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in A. Cate-lani, S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001, 171 ss.; ma sul punto v. anche M. DECARO, N. LUPO, G. RIVISECCHI, *La “manutenzione” della giustizia costituzionale italiana: un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in IID (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale*. Atti del seminario Luiss di Roma del 18 novembre 2011, Torino 2012, XIII ss., ma spec. VI e nota 22, laddove si stigmatizza l'interpretazione «banalizzante e fuorviante ... prevalentemente fornita dai partiti politici e dagli attori istituzionali» alla teoria della Costituzione materiale.

¹⁷ Sull'approvazione delle mozioni di fiducia “*per relationem*” e per una loro ricostruzione v. G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, in R. Dickmann, S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, 89 ss.

¹⁸ Ovvio l'allusione al “contratto di governo” che diede vita al Governo Conte I, sul quale v. almeno A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del “cambiamento” e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019, parte I, 1 ss.; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018; O. CHESSA, *“Contratto di governo”: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico*, in *LaCostituzione.info*, 17 maggio 2018; ma anche. C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, parte II, 34 ss.,

Quello dell'abuso della decretazione d'urgenza è un tema ampiamente battuto dalla dottrina e che risale all'Italia prefascista¹⁹ – ma riguarda anche quella fascista²⁰ – nonostante paia riassumere forte attualità a partire dagli anni Settanta²¹. Con l'analisi delle problematiche che seguono – e che risultano tutt'ora caratterizzare l'istituto – si tenterà, comunque, di dimostrare come un filo rosso piuttosto nitido appaia collegare il dibattito dottrinario dell'epoca – richiamato anche in premessa – a quello odierno.

3.1. La “manifesta assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza”

Un primo aspetto da richiamare è quello che potrebbe definirsi della “manifesta assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza”. Tale circostanza, infatti, pare potersi desumere almeno in tre ipotesi: in relazione alla circostanza – invero non nuova²² – per cui in alcuni casi decorre un significativo lasso di tempo tra l'approvazione del decreto-legge e la sua emanazione; quando l'adozione di un decreto-legge viene preannunciata – anche di molto – in anticipo rispetto alla sua effettiva approvazione e, infine, quando decreti-legge con determinati contenuti vengono approvati con cadenza annuale.

3.1.1. (segue) L'emanazione differita come sintomo

Per quanto concerne il ricorso alla cd. “emanazione differita”, può dirsi come essa, dopo un primo intenso utilizzo in una fase iniziale della XVII legislatura²³, sembri andare consoli-

¹⁹ Cfr. L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Bologna, 1979, 46; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II, Padova, 2006, 1508.

²⁰ Per tutti, L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 48.

²¹ Cfr. C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, 358; nonché A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge: un problema noto da oltre 150 anni (cenni di prassi e controlli della Corte costituzionale)*, in R. Calvano (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, Atti del seminario di studi di diritto costituzionale Unitelma Sapienza, Roma 18 settembre 2014, Napoli, 2015, 186 ss., il quale rileva come, proprio per fare fronte agli «abusi più clamorosi iniziati negli anni '70» in materia di decretazione d'urgenza, a partire dagli anni Novanta, la Corte costituzionale abbia «iniziato a reagire in maniera vigorosa a cotanta deviazione dall'assetto costituzionale».

²² Sul punto, infatti, A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2016, 23 ss., nonché M. FRANCAVIGLIA, *L'emanazione differita dei decreti legge alla luce dell'art. 77 Cost.*, in R. Calvano (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, cit., 187, che rileva come le prime manifestazioni si siano avute, già, nel 2006, ma v. anche, con le dovute differenze, la citazione di Ferrari di cui a nota 57.

²³ Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *L'emanazione differita dei decreti legge alla luce dell'art. 77 Cost.*, cit., 188 e 193 ss., che sottolinea la «dimensione esclusivamente endoprocedimentale» del fenomeno – in grado di porre a re-

dandosi con decisione nella legislatura in corso. Alcuni casi emblematici²⁴, infatti, sono offerti dal decreto-legge “emergenza abitativa” n. 47/2014, con un intervallo di 16 giorni, dal decreto-legge “sisma” n. 74/2014, con un intervallo di 24 giorni, dai decreti-legge “ministeri”, n. 86/2018, e “dignità”, n. 87/2018, con un intervallo medio di 10 giorni, , dal decreto-legge “quota 100 e RDC” n. 4/2019, con un intervallo di 11 giorni nonostante le sue misure fossero state preannunciate mesi prima e le risorse necessarie fossero già state appostate in legge di bilancio²⁵, dal decreto-legge “sanità Calabria” n. 35/2019, con un intervallo di 14 giorni, dal decreto-legge “crescita” n. 34/2019, per il quale si è avuta, persino, una seconda approvazione²⁶ – “imposta” – in Consiglio dei ministri, ma che comunque vede intercorrere tra la prima approvazione e l’emanazione un intervallo temporale di ben 27 giorni e, da ultimo, dal decreto-legge “Milano-Cortina” n. 16/2020, il quale, nonostante si distinguesse già per il fatto di essere un decreto-legge recante disposizioni per l’organizzazione dei giochi olimpici e paraolimpici invernali del 2026, è stato emanato con un intervallo, tra approvazione ed emanazione, di ben 28 giorni.

Se dunque nella legislatura in corso l’emanazione differita si sta trasformando in una vera e propria prassi, ciò che dovrebbe sottolinearsi è la sua tendenza a porsi in aperto contrasto con l’art. 15, comma 3, della legge n. 400/88²⁷ e al non rivelarsi del tutto in linea con la *ratio* stessa dell’art. 77 Cost. La Corte costituzionale, infatti, pur negando con la sentenza n. 22 del 2012 la capacità del citato art. 15, comma 3, di assurgere a parametro costituzionale (interposto), nella stessa pronuncia ha riconosciuto in alcuni dei suoi contenuti – in particolare nella specificità, nell’omogeneità e nella corrispondenza al titolo – l’«esplicitazione della ratio implicita del secondo comma dell’art. 77 Cost.»²⁸, arrivando a includervi poco dopo, con la

pentaglio lo stesso esercizio delle prerogative del Capo dello Stato – e la cui stigmatizzazione è rimessa a meccanismi della responsabilità politica che «stentano ad entrare in azione».

²⁴ Meritano comunque di essere ricordati il decreto-legge n. 98/2011, con un (modesto) intervallo di 6 giorni, il decreto-legge “agricoltura” n. 91/2014, con un intervallo di 11 giorni, i decreti-legge “stadi”, n. 119/2014, “sblocca Italia”, n. 133/2014, e “giustizia”, n. 132/2014, tutti con un intervallo di 14 giorni, nonché il decreto-legge “sicurezza” n. 113/2018, con un intervallo di 11 giorni, e il decreto-legge “Genova” n. 109/2018, con un intervallo di 15 giorni.

²⁵ Cfr. art. 1, commi 255 ss., della legge n. 145 del 2018. Sul punto si tornerà più avanti.

²⁶ Per un’analisi della curiosa vicenda si rinvia a M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019: dall’emanazione differita alla “doppia” deliberazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2019, 36 ss.

²⁷ Laddove, come noto, stabilisce che i decreti debbano contenere «misure di immediata applicazione».

²⁸ Tacendo, invece, sul requisito dell’“immediata applicabilità” che pure era stata addotta dalla parte ricorrente fra i motivi del ricorso e che, però, è rimasto assorbito. Per una ricostruzione sistematica di tale pronuncia v. D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, 151 ss., spec. 215-226.

sentenza n. 220/2013, sia pur con significative differenze²⁹, anche il requisito dell'immediata applicabilità quale tratto caratteristico che «esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge»³⁰.

Vero è che al desumersi la mancanza della “straordinaria necessità e urgenza” sulla base dell’emanazione differita potrebbe obiettarsi il fatto che una legge ordinaria richiederebbe comunque più tempo per essere approvata³¹, ma ciò non sembra sminuire il fatto che il decorso di un significativo lasso temporale tra approvazione ed emanazione finisca in qualche modo per diluire l’ambito della straordinarietà³², la quale opera da presupposto giuridico, ma anche logico-consequenziale, per l’immediata applicabilità del decreto-legge.

Eppure anche sotto il profilo della “rapidità” di approvazione potrebbe controbattersi notando come, in presenza di una volontà politica determinata in tal senso, il Parlamento dispone di tutti i mezzi necessari per approvare una legge ordinaria in breve tempo³³ e, da questo punto di vista, risulterebbe pure emblematico il caso della legge n. 124/2008 (cd. lodo Alfano), approvata in piena estate in 21 giorni.

²⁹ Emblematica, in tal senso, la sent. n. 16 del 2017, ove la Corte afferma che «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito». Sugli «oscillamenti» della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza v. GIU. SERGES, *'Decisioni rinneganti', interpretazione conforme, omogeneità normativa e rilevanza del titolo del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 3/2016, 875 ss., ma spec. 878, nonché, più di recente, M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 5/2020.

³⁰ Cfr. Considerato in diritto 12.1. ove si afferma anche che i «decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità»; pertanto la natura stessa del decreto-legge «entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo» (in senso conforme, v. anche Corte cost., sent. n. 170 del 2017). Cionondimeno, si consideri che, al di là del differimento dell’emanazione, in media circa il 10% delle disposizioni contenute nei decreti-legge e nelle leggi di conversione rimette a provvedimenti successivi, talvolta da adottarsi anche a distanza di sei mesi, la propria attuazione (cfr. OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto sull'attività svolta dal comitato per la legislazione*, 18 giugno 2014, 123 ss., anche se il rilievo viene costantemente confermato nei vari rapporti dell'Osservatorio).

³¹ R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2010, 66, ha infatti rilevato l'esistenza di uno «stretto nesso fra abuso della decretazione d'urgenza e indeterminatezza dei tempi del procedimento legislativo ordinario»; contra D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2015 9, che riconduce l'abuso, piuttosto, all'immediata entrata in vigore degli effetti del decreto-legge, nonché G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XV, 2014, 243 ss., che ne individua la ragione nella difficoltà del Parlamento di intervenire su un testo già definito e in vigore.

³² In termini analoghi e contemplando anche l'ipotesi di un giustificato rifiuto di emanazione da parte del Presidente della Repubblica, M. FRANCAVIGLIA, *L'emanazione differita dei decreti legge alla luce dell'art. 77 Cost.*, cit., 197 ss.

³³ In tale ottica, peraltro, S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 33(4)/1983, 1171, rileva come uno dei «guasti del nostro sistema» sarebbe nell'eccesso di produzione normativa e non nell'asserita “lentezza” del procedimento legislativo, mentre M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 3, sottolinea come, comunque, i tempi del confronto parlamentare rappresentino «più una risorsa che un problema».

3.1.2. (segue) Il “prodromo” del decreto-legge

Come si accennava, peraltro, ci si dovrebbe pure interrogare su quanto la sussistenza delle ragioni di straordinaria necessità e urgenza venga sconfessata anche dal lasso di tempo che spesso intercorre fra l’annuncio fatto dello stesso, da parte del Governo, e l’effettiva approvazione del testo (come si è visto, di recente, per misure quali “Quota 100” e “Reddito di cittadinanza”)³⁴. Sia pure comprendendo le difficoltà di far assumere a tale circostanza un qualche rilievo all’interno di un giudizio di legittimità costituzionale³⁵, essa pare comunque denunciare un ricorso alla decretazione d’urgenza quale mera opzione di preferenza rispetto all’ordinario *l’iter legis*³⁶, a scapito di una straordinarietà che viene assorbita in ragioni di opportunità difficilmente giustificabili in base all’impellenza di dare attuazione a un programma di governo già ampiamente noto e preannunciato. In tale ottica, quindi, si rivelerebbe in perfetta linea di continuità e coerenza con l’impostazione recentemente adottata dai vari governi il fatto che alcuni documenti di programmazione economica dell’Esecutivo arrivino addirittura a preannunciare e rimandare alla futura approvazione di decreti-legge l’attuazione di parti consistenti delle proprie strategie di bilancio³⁷.

3.1.3. (segue) I decreti-legge ricorrenti e la ciclicità... della normazione di matrice parlamentare

³⁴ Le suddette misure vennero infatti annunciate nel marzo 2018, ufficializzate nei documenti di programmazione economica del Governo a settembre dello stesso anno (cfr. NadeF 2018) e “preparate” finanziariamente – come si è visto – in occasione dell’approvazione della legge di bilancio dello stesso anno, mentre il decreto-legge che ha approvato le suddette misure è del 28 gennaio 2019 (n. 4/2019), quindi di quasi un anno successivo (né potrebbe giustificarsi tale lasso di tempo sulla base delle esigenze di elaborazione del testo, posto che quella elaborazione la Costituzione vuole avvenga nell’interlocazione tra Parlamento e Governo).

³⁵ Senza poter approfondire qui il punto, può dirsi incidentalmente come parte di tali difficoltà risiedano nel riconoscimento di una qualche giuridicità al mero “annuncio” del decreto-legge, dovendo quindi verificare, se e in che modo, un simile riconoscimento possa ricondursi alla mera attività istruttoria del Giudice delle leggi ovvero debba essere rimesso a una fase “pre-giuridica” e, comunque, priva di effetti con riguardo a un eventuale vaglio operato sulla base del parametro offerto dall’art. 77 Cost.

³⁶ Sul punto v. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., 1511 ss.

³⁷ cfr. Nota di aggiornamento al DEF 2018, 69, dove si afferma che il Governo «intende anche varare un decreto-legge su “pace fiscale”», nonché Documento di economia e finanza 2019, II, laddove si preannuncia l’adozione del decreto-legge “sblocca cantieri” (n. 32 del 2019) e del decreto-legge “crescita” (n. 34/2019), che verranno poi approvati, rispettivamente, di lì a 10 e 20 giorni; ma anche il Documento di economia e finanza 2020, IV, ove si fa riferimento alla «preparazione di nuovi provvedimenti che il Governo si accinge a sottoporre al Parlamento» (specificando, poi, che si tratterà di decreti-legge).

Considerazioni parzialmente analoghe potrebbero muoversi, poi, in merito alla approvazione dei “decreti-legge ricorrenti”, con funzioni e ambiti di intervento uniformi, nonché cadenza annuale, come i cd. decreti-legge “fiscali”³⁸ e “mille-proroghe”³⁹. Tale tipologia “ricorrente” di decreto-legge, infatti, è ormai assurta a vero e proprio appuntamento annuale della legislatura⁴⁰; in occasione di essi, infatti, si riformano interi ambiti della fiscalità – nel primo caso – ovvero trovano sfogo le più disparate istanze dell’Esecutivo latamente inteso (nella seconda ipotesi).

La sedimentazione di tali ricorrenze, al di là di ogni valutazione in ordine al principio di affidamento e di certezza del diritto e sia pure con le opportune differenze, pare dimostrare come il concetto di “straordinarietà” continui a essere interpretato e declinato in maniera piuttosto elastica dal legislatore, in qualche modo confermando l’esistenza di decreti-legge “ordinari” e decreti-legge “straordinari”⁴¹. Ma tale sedimentazione vale anche a dimostrare come l’organo della rappresentanza politica, anziché tentare un qualsiasi tentativo di “predefinizione” della disciplina di settore, venga inesorabilmente portato ad attendere uno di questi – o di altri⁴² – appuntamenti annuali per tentare di dare sbocco alle proprie iniziative legislative.

Vero è che una simile circostanza paia derivare anche dal fondamentale ruolo di definizione dei lavori interpretato dalla Conferenza dei capigruppo – ricomprendendo, dunque, le

³⁸ La loro approvazione si avrebbe a partire dal 2006 e al fine di «far entrare immediatamente in vigore misure che, ove soltanto preannunciate, avrebbero ovviamente incoraggiato, nelle more della loro approvazione, comportamenti elusivi nei soggetti interessati»; cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid*, 4/2020, 13 ss. Si tratterebbe, dunque, di una sorta di ritorno a quei cd. “decreti catenaccio” che risalgono ai primi anni dell’Italia prerepubblicana e che venivano adottati con effetto immediato, in materia tributaria, per evitare comportamenti elusivi da parte dei contribuenti (cfr. A. SCOPELLITI, *I decreti-legge di catenaccio*, Torino, 1897, nonché L. CARPENTIERI, *Le fonti del diritto tributario*, in A. Fantozzi (a cura di), *Diritto tributario*, V, Padova, 2012, 178).

³⁹ Il loro carattere ricorrente può farsi risalire al 2001 (cfr. E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017, 223); per un approfondimento, v. le analisi (ancora del tutto attuali) di N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge “milleproroghe”*, in A. Simoncini, *L’emergenza infinita: la decretazione d’urgenza in Italia*, Macerata 2006, 173 ss.

⁴⁰ Ricorrenti, in realtà, sono anche quelli sull’Alitalia, in materia di sicurezza, enti locali e sulla PA, che però vengono denominati in maniera diversa a seconda del Governo (da “salva-PA” a “concretezza” a “semplificazioni”).

⁴¹ Ovvio il rinvio a F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano 1996, 453 ss., richiamato anche da A. CELOTTO, *Ormai è crollato anche il requisito costituzionale della “immediata presentazione del decreto-legge alle Camere per la conversione (prendendo spunto dal d.l. n. 98 del 2011, in Rivista AIC, 3/2011, 4, che, in tema, parla di “decreti-legge “originari”, rispondenti all’art. 77 Cost.» e «decreti-legge “deviati”, volti essenzialmente ad avviare un procedimento legislativo alternativo».*

⁴² Il riferimento è alla legge di bilancio e al noto fenomeno dell’“assalto alla diligenza” che la sua presentazione comporta.

note e ancora attuali questioni sulla verticalizzazione del rappresentanza⁴³ e del “mandato di partito”⁴⁴ – ma ciò non pare sminuire il fatto che il calendario dei lavori venga essenzialmente predefinito sulla base delle istanze (*rectius*: dei disegni di legge di conversione) dell'Esecutivo⁴⁵, calando il Parlamento dinanzi all'alternativa tra lo “sconfessare” il programma politico della maggioranza – o semplicemente del suo capofila – ovvero dare impulso a una legislazione sostanzialmente propria. Alternativa che, fatalmente, finisce per ridimensionare di molto l'ambito dell'esercizio della funzione legislativa di matrice parlamentare – e, cioè, quella ordinaria secondo la Carta – portando la stessa a estrinsecarsi in forme di legislazione complanari rispetto a quella governativa, con tutti i limiti e le problematicità⁴⁶ – anche di carattere costituzionale⁴⁷ – che ne derivano.

3.2. L'“altro” *iter legis*... ovvero sulla malleabilità dell'esercizio della funzione legislativa

Del tutto consequenziale, pertanto, è la configurazione della decretazione d'urgenza quale “valvola di sfogo” delle iniziative legislative dei singoli parlamentari, i quali, un po' perché costretti da un calendario dei lavori che non contribuiscono a definire – se non in minima parte e *a latere*⁴⁸ – e un po' perché ben consapevoli dei più rapidi termini di approvazione della legge di conversione – sulla cui base si rivela ottimamente efficace la minaccia

⁴³ Sul tema, si rinvia alle considerazioni di G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, nonché ID, *Il rapporto partito-eletto: per una interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2013, 275 ss.

⁴⁴ Sul punto v. almeno S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, II, Firenze, 2005, spec. 99 ss., e ulteriore bibliografia ivi richiamata. Per un'analisi più recente, invece, E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 133 ss., ma anche le considerazioni di G. Grasso, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017.

⁴⁵ Sul punto si vedano le più recenti “rimostranze” mosse dai presidenti delle Camere avverso l'eccessivo numero di leggi di conversione all'attenzione del Parlamento (da ultimo, cfr. la lettera del Presidente della Camera del 20 giugno 2019).

⁴⁶ Il riferimento è anche allo scrutinio di ammissibilità operato dai presidenti delle commissioni parlamentari in sede di emendazione del disegno di legge di conversione, sia pure con le opportune differenze fra Camera e Senato (per la prima sono inammissibili gli emendamenti «non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», mentre, per il secondo, lo sono quelli «relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione»; cfr. art. 96-*bis*, comma 7, reg. Camera, nonché 97, comma 1, reg. Senato, ma v. anche la *Lettera circolare del Presidente della Camera dei deputati sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni*, del 19 gennaio 1997, e in particolare il punto 5 della stessa).

⁴⁷ v. *infra*, in relazione al requisito dell'omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione.

⁴⁸ Sono infatti totalmente rimesse a procedimenti interni ai vari gruppi le (eventuali) forme di partecipazione attraverso cui i singoli parlamentari possono indicare le priorità da portare all'attenzione della Conferenza dei capigruppo ai fini della definizione del calendario dei lavori.

dell'ostruzionismo –, proprio in sede di conversione contribuiscono a rafforzare il tendenziale carattere – già di per sé – “*omnibus*” dei decreti-legge di più recente emanazione⁴⁹.

Va notato, tuttavia, come l'intensità di questa peculiare tipologia di decreti-legge⁵⁰ sia aumentata a partire dalla XVI legislatura per, poi, diventare in qualche modo “la regola” nel corso della XVIII legislatura. Se però, da un lato, il carattere *omnibus* della legge di conversione, come si è appena visto, risulta presto spiegato, è quello originario che sembra dire qualcosa di più in ordine all'attuale assetto istituzionale. La molteplicità ed eterogeneità delle disposizioni di alcuni decreti-legge, infatti, oltre a diluire l'assunzione di responsabilità del Governo, pare dimostrare come anche l'intero apparato ministeriale – e, dunque, l'Esecutivo inteso in senso ampio – riconosca nell'approvazione di un decreto-legge l'occasione ideale per farvi confluire aggiustamenti, riforme, aggiornamenti e modifiche che altrimenti rischierebbero di rimanere impantanate nei meandri del normale *iter legis*⁵¹.

Certamente anche qui la circostanza potrebbe motivarsi nell'“ordinarietà” della decretazione d'urgenza, ma l'originario carattere *omnibus* del decreto-legge pare dimostrare un *quid pluris* rispetto alle disomogeneità che si vengono a creare in sede di conversione, e cioè che il pendolo istituzionale si è attestato sulle posizioni dell'Esecutivo⁵², il quale, al pari del Parlamento, formula proposte, disciplina istituti e persegue un proprio indirizzo, in qualche modo, parallelo a quello cristallizzato nel rapporto fiduciario dalle Camere⁵³. Sotto il paramento della tecnica ovvero della “manutenzione istituzionale”, infatti, esso pare riuscire a imporsi, altresì, sulle iniziative di matrice parlamentare, attraverso varie forme: dalle più blande, come

⁴⁹ Sulla necessaria omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione, oltre alla giurisprudenza costituzionale di cui *infra*, v. M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1157 ss.; per una diversa impostazione F. Sorrentino, *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.*, 3/2007, 1676 ss., spec. 1677-1678.

⁵⁰ Cfr. N. LUPO, *L'Impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. Cavino, L. Conte, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, 2014, 236 ss., nonché Id, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge “omnibus”*, in *Corr. giur.*, 10/2005, 1337 ss., che ne rinviene la *ratio* in esigenze di carattere eminentemente pratico.

⁵¹ In tal senso, v. N. LUPO, *L'Impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, op. loc. cit., che parla in proposito di una vera e propria “convenienza” nell'«accorpate le diverse disposizioni che stanno a cuore a Ministeri diversi», al fine di rendere più agevola la coagulazione di «una quantità di interessi che si oppongono all'eventualità della decadenza del decreto-legge», sia in termini di interessi che di consenso politico.

⁵² In tal senso, v. le riflessioni di G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, spec. 3 ss.

⁵³ A tal proposito torna alla mente la definizione di decreto-legge di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla (a cura di), *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX, quale “disegno di legge governativo rafforzato”, dal “contenuto aperto” (cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una riflessione*, in Id (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., 37) e che comunque non ne sminuisce l'“anomalia” (cfr. L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 19(3)/1974, 1525).

l'“invito al ritiro”, fino a quelle più incisive, come l'espressione del parere contrario del rappresentante del Governo in commissione o in assemblea che – salvo sorprese in seno alla maggioranza – preclude inesorabilmente la sorte dell'emendamento.

Il decreto-legge, pertanto, sembra nascere tendenzialmente disomogeneo anche solo in quanto rispecchiante l'eterogeneità dell'Esecutivo e si arricchisce, in sede di conversione, di ulteriori contenuti e materie che testimoniano tutte le difficoltà del Parlamento a legiferare.

Non sorprende, dunque, che il carattere *omnibus* dei più recenti decreti-legge abbia visto un'amplificazione di tale patologia, né tantomeno può destare stupore il fatto che la Corte costituzionale, proprio recentemente, sia stata costretta a ribadire più volte quanto affermato con la sentenza n. 22/2012 – laddove, pronunciandosi proprio un “decreto mille-proroghe”, aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'inserimento, in sede di conversione, di «emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario»⁵⁴ – come avvenuto, ad esempio, con le sentt. nn. 237/2013, 32/2014, 145 e 154/2015, 94/2016, con le recentissime ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 e con la sentenza n. 247/2019, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un articolo inserito in sede di conversione proprio sul “decreto fiscale” del 2018⁵⁵.

Ribadimenti di cui il legislatore, tuttavia, continua a tenere scarsamente conto – inascoltata Cassandra, verrebbe da dire – come dimostra ad esempio, da ultimo, il “decreto mille-proroghe 2020”⁵⁶, il quale oltre a recare, in sé, già le norme più disparate – dalle tradizionali proroghe alla ristrutturazione dei debiti degli enti locali, passando per la riorganizzazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti – in sede di conversione si è arricchito di norme in materia di cartolarizzazione dei crediti, assicurazioni, piani di edilizia sanitaria, contributi all'editoria, riorganizzazione delle agenzie fiscali, contabilità degli enti locali, monopattini elettrici, *export*, ecc.

Oltre all'accentuazione del rischio di una dichiarazione di incostituzionalità e delle difficoltà legate ai tempi di conversione, tuttavia, un profilo di compressione, ulteriore, della discrezionalità del Parlamento deriverebbe, *ab origine*, anche dall'accennata predefinizione

⁵⁴ Cfr. Considerando in diritto 4.2.

⁵⁵ In quell'occasione, in particolare, la Corte ha sottolineato come «proprio perché la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina” – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria” – che il riferimento ad essa, come identità di ratio, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale».

⁵⁶ Cfr. decreto-legge n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 8/2020.

dell'ambito d'intervento del decreto-legge, il quale, sia pure venendo diluito dal tendenziale carattere *omnibus*, impedisce comunque ai parlamentari di presentare iniziative emendative riguardanti materie diverse da quelle già disciplinate dal decreto, le quali in gran parte – ma non tutte – vengono coerentemente “bloccate” dal vaglio di ammissibilità del Presidente della commissione parlamentare competente.

3.2.1. (segue) La “mezza lettura” come regola e paradigma

I margini di intervento – fin qui già minimi – riservati all'Assemblea rappresentativa, inoltre, verrebbero poi ridotti ulteriormente laddove il Governo decidesse di concentrare l'interlocuzione parlamentare in sede di conversione presso una sola delle due Camere, dando vita quello che è stato definito un “bicameralismo alternato” o “monocameralismo di fatto”⁵⁷, che comunque lascia salva l'ipotesi del *tandem* maxiemendamento-questione di fiducia⁵⁸. Questa eventualità si sta infatti verificando con sempre maggiore intensità a partire dalla XVII legislatura e vede la seconda Camera ricevere il testo a ridosso dei termini di decadenza, costringendola a optare tra il non intervenire su di esso e l'andare incontro alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, sfociando, comunque, nell'approvazione della legge di conversione in “mezza lettura”.

Tale prassi, in temibile fase di consolidamento, è stata confermata anche nella legislatura in corso, in particolare in occasione dell'approvazione del decreto-legge “fiscale” n. 124/2019, fino al decreto-legge “intercettazioni” n. 161/2019, passando per il decreto-legge “Bari” n. 142/2019 e per il decreto-legge “mille-proroghe” n. 162/2019⁵⁹, non potendo dimenticare, comunque, il caso maggiormente importante ed emblematico – sia pure non “di conversione” – che pare confermare il medesimo andamento per i disegni di legge d'iniziativa del Governo, rappresentato dalla legge di bilancio 2020, anch'essa approvata, di fatto, con la

⁵⁷ Cfr. E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit. 203 ss., nonché G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59 ss.

⁵⁸ Sul tema, e con specifico riguardo al procedimento di conversione, v. almeno V. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. Duilio, *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 98 ss

⁵⁹ Si escludono anche qui i decreti-legge adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, anche se, sia pure incidentalmente, può dirsi come il cd. “voto scaglionato” non sembrava porre ostacoli a un'effettiva lettura di entrambe le camere, che invece è mancata per tutti i decreti-legge intervenuti in materia e approvati in quel frangente (nove, a quando si scrive: decreti-legge nn. 6, 9, 11, 14, 18, 19, 22, 23 e 26 del 2020); v. *supra* nota 8.

sola lettura del Senato⁶⁰, anche se in controtendenza rispetto a quanto avvenuto l'anno prima che, come noto, ha visto l'organo della rappresentanza politica approvare il testo della legge di bilancio "a scatola chiusa" e senza alcun margine di intervento⁶¹.

L'utilizzo del termine di decadenza del decreto-legge quale vera e propria spada di Damocle con cui costringere il Parlamento a optare fra la singola lettura fattuale e la decadenza appare decisamente incoerente con l'impianto costituzionale dettato in materia di decretazione d'urgenza e di *iter legis*, rivelandosi del tutto idoneo a compromettere fortemente – fino ad annullarle quasi del tutto – le prerogative dei singoli parlamentari: soprattutto di quelli della seconda camera che, in prima lettura, si vedono recapitare un testo a circa una settimana dalla decadenza e su cui, per più di 50 giorni, hanno lavorato i colleghi della prima camera⁶².

3.2.2. (segue) I decreti-legge "matrioska"

Alla "prassi" della mezza lettura si affianca, infine, il sempre più frequente fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge nelle leggi di conversione di altri decreti⁶³. Con essa il testo di un decreto-legge viene sostanzialmente inserito all'intero del disegno di legge di conversione di un altro decreto-legge, rispetto al quale trova luogo nella forma di un emendamento governativo (o dei relatori). Solitamente tale emendamento recepisce, in tutto o in parte, le negoziazioni intervenute nell'originaria sede di conversione, ma non è affatto raro che il testo "trasfuso" con l'emendamento sia quello di un decreto-legge su cui le commissioni parlamentari non hanno nemmeno dato avvio all'esame⁶⁴, dando vita a quella che è stata definita una conversione "mascherata"⁶⁵. Sulla scorta dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, ad

⁶⁰ Cfr. Corte cost., ord. n. 60 del 2020.

⁶¹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17 del 2019. Sul punto, per tutti, M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2018, 537 ss.; nonché G. DI COSIMO, *Stratagemmi governativi per monopolizzare la finanza pubblica*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 207 ss. Per una ricostruzione della vicenda, A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., 95 ss., e ulteriore bibliografia ivi richiamata.

⁶² Per tutti, M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2018, 537 ss.; nonché G. DI COSIMO, *Stratagemmi governativi per monopolizzare la finanza pubblica*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 207 ss. Per una ricostruzione della vicenda, A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, cit., 95 ss., e ulteriore bibliografia ivi richiamata.

⁶³ La circostanza si è verificata anche di recente, in occasione del decreto-legge n. 162/2019 (cd. Milleproroghe 2020), dove il protrarsi della prima lettura oltre i 50 giorni ha portato i senatori ad approvare, *sic et simpliciter*, il disegno di legge di conversione, senza alcuna modifica.

⁶⁴ Da ultimo, v. il decreto-legge n. 52 del 2020, il cui contenuto è stato fatto confluire, con l'emendamento 68.137 del Governo, all'interno dell'A.C. 2500, e cioè del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. "Rilancio").

⁶⁵ S. E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., 232.

esempio, i contenuti di tre decreti-legge fra loro non affatto omogenei⁶⁶ sono stati fatti confluire – anche solo parzialmente – in un altro decreto-legge, e cioè nel cd. decreto “cura Italia” n. 18/2020, all’interno del quale si è sperimentata anche quella che potrebbe definirsi una peculiare proroga “a ventaglio”, e cioè il differimento trimestrale di tutti i «termini per l’adozione dei decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020 ... decorrenti dalla data di scadenza di ciascuno di essi»⁶⁷.

Quale che sia la motivazione che vi si pone alla base, anche il fenomeno della confluenza appare distorsivo dell’originaria *ratio* dell’art. 77 Cost. e rischia di sfumare eccessivamente quell’assunzione di responsabilità cui il secondo comma di tale articolo richiama il Governo, ma anche di svilire il lavoro delle commissioni parlamentari effettuato fino a quel momento in sede di conversione. Esse si vedono costrette, infatti, ad allargare la propria interlocuzione con l’Esecutivo per innestarla su un dibattito fisiologicamente più ampio e variegato di quello originario, ma soprattutto l’esame parlamentare sul testo “confluente” viene ridotto all’apertura di una fase di subemendazione che può avvenire anche in un momento molto avanzato dell’*iter* di conversione decreto-legge “confluito”⁶⁸.

In questi casi, peraltro, la sostanziale riduzione dei tempi d’esame che ne deriva va ad aggiungersi a due circostanze: 1) non è affatto detto che la commissione competente per la conversione del decreto-legge “confluito” sia competente anche ad esaminare il decreto-legge “confluente”⁶⁹; 2) essendo l’*iter* di conversione già in fase avanzata, la commissione parlamentare pare tendere, in qualche modo, a vivere – quasi inevitabilmente – come una sorta di distrazione l’esame del decreto-legge “confluente”.

In ogni caso fenomeno della confluenza sembra porsi del tutto in contrasto con l’art. 77 Cost., in quanto, attraverso di esso, il Governo da vita a una disciplina normativa di immediata vigenza che viene cristallizzata definitivamente per il tramite di una conversione abbreviata che, comprimendo i tempi riservati all’esame parlamentare, finisce per garantire

⁶⁶ Cfr. i decreti-legge nn. 9, 11 e 14 del 2020, rispettivamente recanti misure in materia di fiscalità, giustizia e sanità.

⁶⁷ Cfr. Art. 1, comma 3, della legge di conversione del decreto-legge “cura Italia” n. 18 del 2020.

⁶⁸ Si pensi al citato decreto-legge n. 52 del 2020, i cui contenuti, come accennato, sono stati fatti confluire nel disegno di legge di conversione del decreto-legge “Rilancio” n. 34 del 2020 il 23 giugno 2020, e cioè a circa 25 giorni dal termine di decadenza di quest’ultimo decreto.

⁶⁹ Per riprendere l’esempio del disegno di legge di conversione del decreto-legge “Rilancio” n. 34 del 2020, basti pensare che esso è avvenuto a opera delle Commissioni bilancio e anche sui contenuti del decreto-legge n. 52 del 2020 che vi sono confluiti in forma di emendamento del Governo, nonostante tale decreto-legge recasse una disciplina di chiara competenza dalle Commissioni lavoro.

all'Esecutivo uno strumento in grado di assicurargli una produzione normativa di matrice propria, di immediata vigenza e di "breve" conversione.

Non solo. Tale fenomeno, inoltre, pare idoneo a mettere a rischio quella «sostanziale omogeneità di scopo» e «intrinseca coerenza del provvedimento»⁷⁰ che, pure, ha portato il Giudice delle leggi a non sanzionare l'adozione di decreti-legge dai contenuti più disparati (cd. *omnibus*), minando alla base la *ratio* dell'art. 77 Cost. nonché quella *puntuale* assunzione di responsabilità cui esso fa riferimento per l'approvazione dei decreti-legge.

4. *Sunt certi denique fines?* Le sfide del parlamentarismo tra squilibri e (ri)equilibri della forma di governo

La complessa serie di criticità che qui si è solo rapidamente ripercorsa in materia di decretazione d'urgenza vede aleggiare sullo sfondo un interrogativo su cui appare indispensabile ritornare per tentare una corretta comprensione delle ragioni, della portata e del significato della crisi del parlamentarismo, nonché per l'individuazione di eventuali e possibili correttivi della stessa.

Si è visto in premessa, infatti, come nelle degenerazioni della decretazione d'urgenza possa riconoscersi una qualche forma di analogia rispetto a fasi più risalenti e drammatiche del parlamentarismo italiano: quali sono, dunque, le ragioni di simili analogie?

Alcune di queste potrebbero individuarsi in quella sorta di naturale tentazione alla verticalizzazione del potere e al plebiscitarismo che, da Weimar in poi⁷¹, pare sobbollire all'interno delle democrazie rappresentative, poggiando anche su quelle «inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità»⁷² che oggi trovano eco nei processi di globalizzazione, ma che allora si fondavano su esigenze sostanzialmente analoghe, quali la stabilizzazione dell'indirizzo politico e, di riflesso, la necessità di garantire interlocutori "affidabili" ritenuti capaci di offrire garanzie di continuità e stabilità, sia in termini di investimenti che di politica

⁷⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 244 del 2016, Considerato in diritto 3.2.2., ma v. anche sentt. n. 22 del 2012 e 32 del 2014.

⁷¹ Sul punto e, più in generale, sull'esperienza della Repubblica di Weimar v. P. RIDOLA, *la costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 14 ss., che mette in risalto come la componente plebiscitaria di quell'assetto costituzionale avesse inscritto, già in sé, «l'"eclissi" del costituzionalismo».

⁷² Per riprendere il titolo del saggio di E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, parte I, 3/2015, 39 ss., spec. 85, di cui si condivide, in particolare, l'invito a «contrapporre visioni prospettiche» alla «tirannia dell'immediato».

estera, assicurando un certo grado di tutela agli interessi dei grandi complessi industriali – che rischiavano di vedere minate alla base le fondamenta sui cui avevano edificato i propri sistemi di profitto – o, più semplicemente, agevolando l’elaborazione delle strategie di sviluppo di lungo termine degli stessi, che dunque scongiuravano il rischio di mutamenti normativi repentini e inaspettati.

Simili ragioni, il nuovo leaderismo e, con questo, le nuove istanze del plebiscitarismo, ma anche la complessità assunta dal materiale “da normare”⁷³, hanno certamente contribuito ad agevolare la naturale forza espansiva degli esecutivi intesi in senso ampio⁷⁴, ma, proprio per il loro carattere “non nuovo”, queste ragioni, in realtà, poco sembrano dirci quanto alla smarrita centralità dell’organo della rappresentanza politica. Esse, piuttosto, parrebbero in qualche modo rispondere a istanze più fisiologiche che patologiche delle democrazie rappresentative e che, quindi, sembrerebbero richiedere uno sforzo ermeneutico che ne analizzi i fondamenti per ricomprenderli e limitarli, fermo il rifiuto del mero appiattimento sul reale e il rispetto sistematico del testo costituzionale.

In quest’ottica, in particolare, vengono alla mente le curiose riflessioni di Woodrow Wilson del 1885⁷⁵ – e cioè di quasi trent’anni precedenti ai suoi mandati presidenziali – ove egli lamentava il «*radical defect*» del sistema costituzionale statunitense, che egli individuava nel sistema di «*checks and balances*» che si era dimostrato «*mischievous [problematico, dannoso] just to the extent to which they have succeeded in establishing themselves as realities*», e che aveva portato il Congresso, i partiti e l’amministrazione a divenire preponderanti

⁷³ In tal senso, R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, 502, nota come, già a partire dagli anni Sessanta, le Camere abbiano cominciato a prendere coscienza della necessità di reperire informazioni – anche diverse rispetto a quelle fornite dall’Esecutivo – per l’esercizio delle proprie funzioni. A cavallo degli anni '70, peraltro, il tema è diventato oggetto di ampio dibattito nella dottrina (soprattutto politologica) statunitense; per una “minima” panoramica v. K. KREHBIEL, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, 1991, nonché P J.L. SUNDQUIST, *Research Brokerage: The Weak Link*, in L.E. Lynn (ed.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington D.C., 1978, 126 ss, e ulteriore bibliografia ivi indicata.

⁷⁴ Ancora attuali appaiono, dunque, le considerazioni di R. GOODWIN, *Clipping White House Wings*, in *The Washington Post*, 17 marzo 1974, il quale giustifica l’assoggettamento del potere legislativo all’Esecutivo sulla base dell’incapacità del primo di ottenere e usare «*that expert knowledge and information which [...] has become necessary to the exercise of power*», in quanto il singolo parlamentare raramente è posto in grado «*to debate the executive, or even to comprehend what is being newly proposed or what ongoing activities he is expected to support*», comportando una sorta di «*congressional ignorance*», o comunque una «*congressional dependence on information that the executive tells it*» che finisce inevitabilmente per riverberarsi sul piano dei rapporti di forza, tanto più in una forma di governo parlamentare come la nostra, dove la sussistenza del rapporto fiduciario sembra in qualche modo disincentivare – quanto meno la maggioranza – a verificare le informazioni prodotte dall’Esecutivo.

⁷⁵ Cfr. W. WILSON, *Congressional government. A Study in American Politics*, New York, 1885, 366-367.

rispetto a un Presidente sempre più inerme⁷⁶. Considerazioni che, pensando a oggi, potrebbero certamente destare stupore, ma che assumono rilevanza centrale se si considera che al processo di potenziamento delle prerogative presidenziali che venne avviato da Harding⁷⁷ – successore di Wilson – e che giunge fino ai giorni nostri, è corrisposto, nell’esperienza statunitense, uno speculare processo di rafforzamento – sia pure *ex post* ed episodico⁷⁸ – delle prerogative congressuali, nella consapevolezza che lo stesso sistema di *checks and balances* in qualche modo presuppone e legittima l’avvicendamento degli organi istituzionali nel prevalente esercizio dei poteri costituzionali, e per questo ne richiede il temperamento.

Se dunque oggi la Costituzione materiale vede il passaggio dalla centralità del Parlamento alla centralità del Governo, nonché il sostanziale assorbimento della funzione legislativa del primo ad opera del secondo, ciò che diviene impellente è recuperare «il reale tema mancato della storia repubblicana», e cioè quell’eredità dell’Assemblea costituente che attiene alla razionalizzazione della forma di governo⁷⁹. Tanto più che la necessità di riportare a nuovo equilibrio l’assetto istituzionale non deriva da una mera opzione ideologica, bensì conseguirebbe da una lettura sistematica del testo costituzionale e dal fatto che la sedimentazione della centralità del Governo trova consolidamento nell’inerzia di un organo parlamentare in qualche modo “disarmato” di ogni reazione in ragione del rapporto di fiducia che lo vede saldamente rimesso alla *leadership* di partito o della maggioranza.

In altre parole, sarebbero le semplici circostanze e non una deliberata opzione di preferenza – che è stata più volte sconfessata dal corpo elettorale⁸⁰ – a rafforzare le istanze della

⁷⁶ Cfr. *Ibidem*, *passim*, ma spec. p. 406, dove si afferma che «[a]n effective body, gifted with the power to rule, ought, it would seem not only to speak the will of nation, which Congress does, but also to lead it to its conclusions, to utter the voice of its opinions, and to serve as its eyes in superintending all matters of government, – which Congress does not. [...] the federal government lacks strength because its powers are divided, lacks promptness because its authorities are multiplied ... lacks efficiency because its responsibility is indistinct and its action without competent direction».

⁷⁷ Il riferimento è all’approvazione del *Budget and Accounting Act* del 1921 e il correlativo rafforzamento delle prerogative di spesa e di bilancio che ne seguì; cfr., per tutti, L. FISHER, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, 2000, 24 ss.

⁷⁸ Un esempio recente può trarsi dalle differenti modalità con cui il Congresso statunitense approvò il *Wall Street bailout* del 2007 e con cui, invece, lo stesso ha approvato, proprio di recente, il primo pacchetto di sostegno all’economia per fronteggiare il Covid-19: mentre nella prima occasione non vennero approntati strumenti di controllo da parte del Congresso sull’utilizzo dei fondi, nel secondo, e presumibilmente anche in ragione delle forti critiche mosse nel 2008 in merito, è stata prevista la nomina di un ispettore generale – a capo di un comitato *ad hoc*, il *Pandemic Response Accountability Committee* – chiamato a riferire al Congresso sull’effettivo utilizzo delle risorse; nonostante quest’ultimo e alcuni dei membri del comitato siano stati prontamente rimossi dal Presidente in carica (cfr. E. NAKASHIMA, *Trump removes inspector general who was to oversee \$2 trillion stimulus spending*, in *The Washington Post*, 7 aprile 2020), la vicenda sembra dimostrare, ancora una volta, come l’assetto dei rapporti tra i due organi sia in continua evoluzione.

⁷⁹ Così G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 16 ss.

⁸⁰ Il riferimento è agli esiti dei referendum costituzionali del 2006 e del 2016.

“governabilità”; la quale non è neppure da negare possa trovare contemperamento proprio in un rafforzamento del *continuum* Parlamento-Governo. Una rivivificazione delle prerogative parlamentari diverrebbe quindi imprescindibile, anche per verificare se davvero, pur ristabilendo un equilibrio, la Costituzione materiale continui effettivamente a propendere verso un rafforzamento delle prerogative dell’Esecutivo, ovvero si giungerà a un riassetto verso una più razionale gestione dei rapporti di forza all’interno della forma di governo.

A tal fine, in una prospettiva meramente *de iure condendo*, la comparazione con l’esperienza statunitense suggerirebbe di ragionare intorno alla necessità di approntare tutti gli strumenti necessari atti a garantire un effettivo esercizio dell’attività di indirizzo e controllo da parte del Parlamento – e delle opposizioni⁸¹ – nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione, anche attraverso organismi *ad hoc*⁸². Insieme ad essi, e per evitare eventuali opportunismi di maggioranza o di partito, si renderebbe poi coesistente anche il relativo rafforzamento del circuito della responsabilità politica, il quale, ad esempio, potrebbe essere conseguito anche solo attraverso un più forte radicamento del rappresentante al proprio collegio elettorale, così da agevolare il riconoscimento e il controllo sull’operato da parte del rispettivo corpo elettorale. Senza tale radicamento, infatti, l’inerzia del Parlamento trova facile alimento nella responsabilità che il singolo parlamentare è tenuto a dare alla *leadership* del partito che ne ha appoggiato l’elezione anziché all’elettorato: è la prima che indica, appoggia o irreggimenta il rappresentante, ed è sempre questa a deciderne la sorte politica declinando il momento elettorale a mo’ di sanzione.

Non solo. In vista della possibile riduzione del numero dei parlamentari⁸³ sembrerebbe altresì opportuno – se non logico e consequenziale – operare un rafforzamento degli strumenti a disposizione del singolo parlamentare, soprattutto in considerazione del fatto che egli, ad

⁸¹ Il richiamo, qui, è alla nota problematica relativa al mancato riconoscimento del potere d’inchiesta – ai sensi dell’art. 82 Cost. – in capo alle minoranze; per la quale si rinvia a A. Pace, *Il potere d’inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti regolamenti e prassi nella VII Legislatura*. Atti del convegno di Roma, 20-22 ottobre 1978, Milano, 1979, 271 ss.; ID, *Art 82*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 303 ss., nonché, più recentemente, R. BORRELLO, *Razionalizzazione del potere di inchiesta parlamentare e forme di Governo nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano 2007, 205 ss.

⁸² Rimanendo nel contesto statunitense, del tutto degni di nota, da questo punto di vista, appaiono il *Government Accountability Office* (GAO) e il *Congressional Research Service* (CRS), con competenze di controllo (*non-partisan*) sull’operato dell’Esecutivo il primo e con compiti di supporto informativo-analitico – diretto ed esclusivo – ai membri del Congresso il secondo.

⁸³ Il riferimento è, ovviamente, alla riforma costituzionale per la «riduzione del numero dei parlamentari» di cui all’A.C. 1585-B e il cui referendum costituzionale è stato rinviato, in forza dell’art. 81 del decreto-legge “cura Italia” n. 18/2020, all’autunno 2020. Per una ricostruzione aggiornata dell’*iter* di riforma si rinvia a V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza di voto*, in *Federalismi.it*, 10/2020.

oggi, può contare solo sulle strutture del partito di appartenenza ovvero sul – fisiologicamente limitato⁸⁴ – supporto del funzionariato parlamentare per espletare il proprio mandato di “rappresentante della Nazione”.

A titolo di esempio, infatti, si consideri che un membro del Congresso statunitense gode di uno staff che spazia tra una media di 13 (per l'*House of representatives*) e 35 unità (per il *Senate*)⁸⁵ e che poggia, rispettivamente, su un'indennità individuale *ad hoc* di circa 1-1.3 e 3-4.8 milioni di euro, erogata direttamente dal Congresso «[to] support Members in their official and representational duties» e non utilizzabile a fini personali o per campagne elettorali⁸⁶. Allo staff personale si aggiungono, poi, i più di 4.000 funzionari delle *Congressional support agencies*⁸⁷, i quali contribuiscono a consentire ai rappresentanti statunitensi di non dipendere né dall'Esecutivo, né dal proprio partito, per le attività, le informazioni e il supporto necessario all'esercizio proprio mandato.

Si è dunque ben distanti dai circa 44.000 euro annui erogati dalle Camere ai nostri parlamentari per l'esercizio del mandato⁸⁸ – con un rapporto che va da circa un trentesimo a un sessantesimo rispetto all'omologo statunitense – e dai 260 consiglieri parlamentari attualmente in servizio⁸⁹ – con un rapporto di circa uno a sedici – ma si è anche a distanze siderali rispetto alle strumentali retoriche degli ultimi anni che hanno tentato di sobillare l'opinione pubblica a riconoscere nel Parlamento un inutile orpello piuttosto che l'organo sovrano del nostro ordinamento costituzionale.

Per tornare alla centralità che la nostra Carta costituzionale riserva al Parlamento, pertanto, pare farsi strada la necessità di adottare un approccio pragmatico e materiale, che riconosca nell'abuso della decretazione d'urgenza un semplice (ma pericoloso) campanello d'allarme rispetto all'esercizio di un potere incontrollato e del tutto aprocedimentalizzato⁹⁰.

⁸⁴ Sia per rapporto numerico che per il *bias* che, generalmente, tende a caratterizzare i funzionari dei gruppi parlamentari rispetto all'approccio il più possibile oggettivo che è invece chiamato a osservare il funzionariato parlamentare.

⁸⁵ Sul punto, v. R.H. DAVIDSON, W.J. OLESZEK, F.E. LEE, *Congress and its members*, XIII, Washington D.C., 2012, 132 ss.

⁸⁶ Cfr. CRS, *Members' Representational Allowance: History and Usage*, 3 settembre 2019, nonché CRS, *Congressional Salaries and Allowances: In Brief*, 11 aprile 2018.

⁸⁷ Che dal 1975 al 2015 si sono comunque ridotti del 30% circa, (cfr. C. KRAMER, *Vital Stats: Congress has a staffing problem, too*, 24 maggio 2017, consultabile sul sito brookings.edu), anche se probabilmente per ragioni pure legate ai processi di innovazione tecnologica.

⁸⁸ Di cui, peraltro, solo il 50% va rendicontato come effettivamente utilizzato per collaborazioni, consulenze ecc., mentre il restante 50% viene erogato forfetariamente.

⁸⁹ Dunque con un rapporto che vede meno di 0,3 funzionari (*sic!*) per ogni parlamentare, contro i 7,5 funzionari per ogni singolo *congressman*.

⁹⁰ Il possibile legame tra derive autoritarie e «dominio dell'esecutivo sull'iter legislativo», attuato soprattutto grazie al ricorso alla decretazione d'urgenza, è stato recentemente sottolineato da C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit. 359 ss.

Con ciò non vuole negarsi che l'ordinamento costituzionale abbia già in sé gli anticorpi per arginare possibili derive, bensì vuole scongiurarsi il consolidamento di una Costituzione materiale che si ponga in aperta antitesi rispetto al testo costituzionale⁹¹, senza peraltro recarvi alcuna modifica formale, e quindi bypassando quella drammatizzazione del conflitto politico e quella assunzione di responsabilità che ne consegue⁹². In altre parole, una sorta di reinterpretazione in chiave giuridica del rasoio di Ockham – *frustra fit per plura quod potest fieri per pauciora* – che la nostra Carta costituzionale non pare in alcun modo tollerare.

⁹¹ In grado di affermare una Costituzione "a-normativa" e, quindi, del tutto paradossale; cfr. G. AZZARITI, *La costituzione materiale e le forze politiche "dominanti"*, in A. Catelani, S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale*, cit., 291 ss., nonché *Id*, *La costituzione come norma e la crisi del costituzionalismo contemporaneo*, in *Riv. it. sc. giur.*, 4/2013, 182 ss.

⁹² Per riprendere le parole di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, rist. a cura di G. Silvestri, Milano, 2011, 12, occorre, infatti, «eliminare le ragioni del contrasto (e le tensioni che esso provoca) o modificando la costituzione formale per adeguarla a quella materiale qualora, per la sua permanenza nel tempo ed il diffuso consenso che riceve, sia divenuta espressione di un diverso modo di intendere l'assetto dello Stato ... ovvero, nel caso in cui i valori e le previsioni costituzionali conservino tutta la loro vigenza e tuttavia non vengano attuati o vengano attuati in modo distorto dalle forze politiche che hanno assunto il governo, di affermare la forza e la preminenza della costituzione formale». In entrambi i casi, pertanto, è contemplata una precisa assunzione di responsabilità che non può in alcun modo depotenziarsi e che, al contrario, proprio per la materia che investe, necessita di una riaffermazione netta e definitiva che rifugga quel "giustificazionismo pratico" rispetto al quale mette in guardia G. ZAGREBELSKY, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., XXXII.