



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Diritto delle Assemblee Elettive

IL PROCEDIMENTO PARLAMENTARE DI CONVERSIONE
DEI DECRETI-LEGGE EMANATI DURANTE
L'EMERGENZA DA COVID-19

Prof. Giovanni Piccirilli
RELATORE

Prof.ssa Cristina Fasone
CORRELATORE

Lorenzo Pelacani
Matr. 640272
CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

INDICE	3
ABSTRACT	5
CAPITOLO PRIMO	8
<i>1.1 Introduzione</i>	8
<i>1.2 Il contesto pandemico</i>	10
<i>1.3 La decretazione d'urgenza</i>	13
<i>1.4 Il Comitato per la legislazione</i>	15
<i>1.5 L'articolo 77 della Costituzione</i>	17
<i>1.6 Il requisito dell'omogeneità</i>	19
<i>1.7 La complessità della conversione parlamentare</i>	21
<i>1.8 La decretazione d'urgenza della XVIII Legislatura</i>	22
<i>1.9 Confronto tra XVI, XVII e XVIII Legislatura</i>	24
<i>1.10 Conclusioni</i>	25
CAPITOLO SECONDO	29
<i>2.1 I numeri della decretazione d'urgenza</i>	29
<i>2.2 Ambiti di intervento</i>	36
<i>2.3 Contenimento sanitario</i>	39
<i>2.4 Economico e sociale</i>	45
<i>2.5 Materia elettorale</i>	49
<i>2.6 Giustizia</i>	50
<i>2.7 Istruzione</i>	50
<i>2.8 Profilo dell'incidenza sull'assetto normativo</i>	51
<i>2.9 Le leggi provvedimento</i>	52
<i>2.10 Le leggi intersettoriali</i>	53
CAPITOLO TERZO	55
<i>3.1 Introduzione</i>	55

<i>3.2 Decreti-legge convertiti e abrogati</i>	55
<i>3.3 Periodo temporale di conversione</i>	57
<i>3.4 Le dimensioni dei decreti-legge e gli incrementi in fase di conversione</i>	59
<i>3.5 Passaggi parlamentari e apposizione della questione di fiducia</i>	63
CAPITOLO QUARTO	66
<i>4.1 Introduzione</i>	66
<i>4.2 La particolarità della legge di conversione</i>	68
<i>4.3 Le ripercussioni legate alle dimensioni dei decreti</i>	69
<i>4.4 I decreti attuativi collegati ai decreti-legge</i>	76
<i>4.5 L'abrogazione di decreti-legge tramite altri decreti</i>	77
<i>4.6 L'accorpamento tra decreti-legge</i>	81
<i>4.7 Gli effetti sulla qualità della legislazione</i>	84
CAPITOLO QUINTO	86
<i>5.1 Tiriamo le somme</i>	86
<i>5.2 Gli effetti avversi dell'abrogazione dei decreti-legge in sede di conversione</i>	88
<i>5.3 Una finestra di opportunità da non tralasciare</i>	89
<i>5.4 Possibili soluzioni</i>	92
<i>5.5 Conclusioni</i>	94
TABELLA DECRETI-LEGGE	97
INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE	98

Abstract

Questo elaborato vuole offrire uno specifico *focus* sull'utilizzo della decretazione d'urgenza e sul conseguente procedimento parlamentare di conversione dei decreti-legge nel periodo dell'emergenza sanitaria da covid-19, considerando in particolare il periodo che va dal febbraio 2020 al febbraio 2021. La decretazione d'urgenza registratasi nel periodo analizzato ha subito inevitabilmente, in sede di conversione, delle limitazioni parlamentari dovute all'emergenza che hanno creato un complessivo stravolgimento del procedimento ordinario per l'approvazione del testo e che, aggravato ulteriormente dalla pratica del maxi-emendamento e dalla frequente apposizione della questione di fiducia, ha provocato un'alterazione dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Il primo capitolo inizia con una panoramica generale sul contesto del particolare periodo storico della pandemia, dando una base circostanziale per la corretta comprensione del fenomeno stesso, che ha fortemente inciso sul massiccio utilizzo dello strumento di decretazione e che pertanto non può essere ignorato nell'avvicinarsi a questa analisi.

Sicuramente, per tentare di dare risposte efficaci ed immediate allo stato emergenziale in cui ci si trovava, ed anche a fronte della considerazione di inidoneità degli strumenti ordinari di produzione normativa, il Governo ha ritenuto opportuno utilizzare, a cadenza quasi settimanale, il decreto-legge quale principale strumento di reazione all'emergenza.

Con il disegno di legge di conversione, il Governo condivide la responsabilità delle scelte che sta compiendo con il Parlamento, configurando così una sorta di fenomeno di "colegislazione", o quantomeno di compartecipazione legislativa. A tal proposito ci si sofferma sulle principali caratteristiche dello strumento della decretazione d'urgenza e del procedimento parlamentare di conversione, sottolineando la presenza ed il lavoro svolto dal Comitato per la legislazione, che ha il compito di pronunciarsi sui disegni di legge di conversione, esaminando così tutti i provvedimenti che chiamano in causa le competenze legislative del Governo, attraverso l'intervento di conversione.

Nel secondo capitolo viene svolto un esame analitico dei singoli provvedimenti, toccando tutta la produzione d'urgenza emanata in relazione all'emergenza pandemica, classificandola in diverse macroaree tematiche ed in base alle diverse tipologie.

Partendo dai numeri della produzione legislativa intercorsa tra il mese di febbraio 2020 e quello di febbraio 2021, vengono subito distinti i decreti in base ai diversi ambiti di intervento.

Classificati in macroaree per agevolare l'analisi, vengono selezionati da una parte i decreti relativi

alle misure urgenti per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, come il decreto-legge n. 14 del 2020 che fu il secondo decreto promosso dal governo per limitare gli spostamenti in tutto il Paese, dall'altra i decreti creati per far fronte alle esigenze economiche e sociali conseguenti alla chiusura forzata del Paese, come il decreto-legge n. 18 del 2020, il n. 23 del 2020, il n.34 del 2020 e i decreti-legge n. 137-149-154-157 dello scorso novembre 2020, classificando infine tutti insieme i decreti delle altre diverse materie, come quelle ambientali, giudiziarie e relative alla pubblica amministrazione.

Nel terzo capitolo invece si analizza la decretazione, in base alle macroaree create in precedenza, distinguendo i decreti che hanno visto realizzata la propria conversione in legge e quelli che invece hanno avuto una successiva abrogazione, per mano dello stesso Governo.

Di seguito si esamina poi la classificazione della produzione legislativa rispetto all'intervallo temporale intercorso tra la deliberazione del decreto-legge e la successiva approvazione parlamentare della legge di conversione, in relazione all'ambito di trattazione dei diversi decreti, che è stato necessario per la definitiva conversione. Si procede inoltre con la catalogazione delle dimensioni dei decreti, confrontando l'estensione del testo licenziato dal Consiglio dei Ministri con quello ottenuto al termine del processo di conversione, soffermandosi in particolare sull'incremento quantitativo degli emendamenti approvati, registratosi in sede di conversione, e sui diversi temi su cui si sono concentrate le principali modificazioni, segnalando le particolari casistiche e circostanze nei diversi testi.

Alla luce dei risultati ottenuti dalla classificazione svolta in precedenza, nel quarto capitolo, il contributo focalizza l'attenzione delle diverse incidenze sull'ordinamento che la decretazione ha prodotto nel periodo emergenziale considerato. In base alla complessità e alle criticità collegate ai diversi provvedimenti, si cerca di analizzare le diverse ed ipotetiche ripercussioni negative, riscontrabili in particolare nella differente lunghezza complessiva della legge rispetto al decreto legge licenziato dal Consiglio dei Ministri e firmato dal Presidente della Repubblica, e gli effetti che queste modifiche aggiuntive, se registrate in maniera corposa, possono portare nel corretto sviluppo del processo costituzionale; oltre a ciò vengono valutate anche le ripercussioni riscontrabili dalla mancanza di una corretta formazione della volontà parlamentare, a seguito dell'eccessiva compressione del dibattito parlamentare e quelle sulla complessiva qualità della legislazione.

Nel quinto capitolo conclusivo di questo elaborato, si esamina infine il materiale di analisi emerso dal lavoro svolto, in particolare volgendo l'attenzione sul riverbero che tale utilizzo della decretazione d'urgenza provoca sul sistema parlamentare nel suo complesso.

Il fenomeno che vede il Parlamento sempre più spesso nel ruolo di chi legittima decisioni assunte da altri soggetti in contesti di urgenza, che ha nella rapidità il carattere imprescindibile della procedura

e della decisione parlamentare, non può non essere considerato come un significativo campanello d'allarme. La situazione emergenziale che abbiamo vissuto e che stiamo trattando ha chiaramente degli aspetti peculiari che aprono un grande dibattito sulla questione: infatti se il procedimento parlamentare ha come scopo quello della garanzia della rappresentatività di determinate decisioni, quando siamo di fronte a contesti come quelli di una pandemia che richiedono una certa tempestività nella reazione all'urgenza, il percorso parlamentare di conversione rischia quasi di apparire come un passaggio superfluo o addirittura come una potenziale perdita di tempo.

Non ci si deve dimenticare però, anche in fasi di emergenza, che il corretto svolgimento del passaggio parlamentare è legato a stretto giro con il principio liberale e democratico del rispetto dei poteri e delle prerogative costituzionali; una continua alterazione di questo rapporto può andare ad intaccare quel legame con il corpo dei rappresentati che vede nel Parlamento e nei suoi membri i principali interlocutori a cui poter presentare istanze e richieste di attenzione che, lasciate senza risposta, possono spingere involontariamente i cittadini contro le istituzioni e tra le braccia di populismi e sovversivismi.

L'azione del Parlamento deve essere sempre più vista quindi come un'occasione per aprire la rappresentanza alle istanze della partecipazione democratica, integrata con le realtà partecipative locali e nazionali, oltre che con gli altri Parlamenti nazionali ed europeo, da non derubricare mai a mera ricognizione tecnica.

CAPITOLO PRIMO

1.1 Introduzione

A partire dal 23 febbraio 2020 sono stati adottati, in qualità di strumenti di governo per i casi straordinari di necessità e di urgenza come enunciato dall'articolo 77 della Costituzione, una serie di decreti-legge volti a fronteggiare, con misure afferenti a diversi settori, l'emergenza sanitaria da Covid-19.

Il ricorso a tale fonte è stato imposto dall'incidenza delle misure previste su alcuni diritti, come il diritto dell'individuo e l'interesse della collettività enunciati dall'articolo 32 della Costituzione, la cui restrizione è stata necessaria al fine di tutelare la salute di tutti i cittadini.

Infatti, le misure introdotte dai decreti-legge sono entrate nel campo di tutela di alcune disposizioni costituzionali come l'inviolabilità della libertà personale (art. 13), il diritto di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale (art.16), il diritto di riunione (art. 17), il diritto di esercizio in pubblico del culto (art. 19), il diritto di agire in giudizio e di difesa in giudizio (art. 24), la rieducazione del condannato (art. 27), il diritto all'istruzione e alla cultura (artt. 33 e 34) e la libertà di iniziativa economica privata (art. 41)¹.

In particolare, i decreti-legge n. 6 del 2020, n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020 hanno previsto che, nel processo di attuazione delle misure di contenimento del virus e di gestione dell'emergenza, intervenissero a vario titolo Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), ordinanze del Ministro della salute e ordinanze delle autorità regionali e degli enti locali, disciplinando diversamente le funzioni, i presupposti di adozione, l'efficacia e i contenuti delle diverse tipologie di atti².

Il decreto-legge n. 19 del 2020 ha circoscritto nei tempi e vincolato nei contenuti l'adozione e l'attuazione di misure derogatorie di disposizioni vigenti; inoltre esso ha posto un termine massimo di durata delle misure (individuato in 30 giorni ed eventualmente più volte reiterabile fino al 31 luglio 2020, prima data di cessazione dello stato di emergenza) e ha proceduto anche ad una tipizzazione delle misure predisposte.

¹ Con specifico riguardo alla libertà di iniziativa economica, riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione a condizione che si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, il Tar Calabria, nella sentenza n. 841 del 2020, ha osservato che "non è prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa". Tanto più quando, come nel caso del decreto-legge n. 19, il contenuto del provvedimento risulta predeterminato, e alla discrezionalità dell'autorità amministrativa è demandato di individuare l'ampiezza della limitazione in ragione dell'esame epidemiologico.

² Per quanto concerne gli atti diversi dai DPCM, si rinvia al citato Dossier "Emergenza daCovid-19: un raffronto tra i decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020", n. 253 del 14 maggio 2020.

Lo stesso decreto-legge ha inoltre affidato alla discrezionalità del soggetto attuatore, che rimane comunque vincolato dal rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità³, la valutazione sulla dimensione spaziale di applicabilità delle misure, estendibili da specifiche parti del territorio nazionale fino alla totalità di esso, e sulla modulazione nel tempo della loro intensità, potenziandole o diminuendole in base all'andamento epidemiologico del virus.

Il decreto-legge n. 6 del 2020 e il decreto-legge n. 19 del 2020 demandano l'attuazione delle misure di contenimento ai DPCM, acquisito preventivamente il parere del Comitato Tecnico Scientifico⁴ e dopo aver illustrato il contenuto delle misure alle Camere, per la cui adozione il primo decreto-legge prevede un'unica procedura, mentre il secondo ne aggiunge una seconda.

La prima procedura affida il potere di proposta al Ministro della salute e l'espressione dei pareri agli altri Ministri (interno, difesa ed economia e Ministri competenti per materia) e alle autorità regionali (Presidenti delle Regioni competenti o Presidente della Conferenza Stato-Regioni⁵, a seconda che le misure di contenimento riguardino, rispettivamente, una o più Regioni).

La procedura alternativa introdotta dal decreto-legge n. 19 del 2020 attribuisce invece il potere di proposta ai rappresentanti regionali (Presidenti delle Regioni competenti o Presidente della Conferenza Stato-Regioni, a seconda che le misure di contenimento siano relative a una o più Regioni), affidando ai Ministri competenti l'espressione di pareri.

Come è noto, alle scelte normative poste in essere dal Governo sono stati mossi diversi rilievi relativi all'utilizzo dei DPCM come strumenti centrali per la gestione dell'emergenza: nello scorso maggio una mozione parlamentare ha impegnato il Governo a privilegiare lo strumento del decreto-legge nei casi in cui si debbano introdurre limiti ai diritti fondamentali costituzionalmente garantiti dei cittadini, in relazione alla gestione dell'emergenza da Covid-19, comunicando contestualmente

³ Il principio di adeguatezza, citato nell'ordinamento italiano all'art. 118 della Costituzione unitariamente al principio di sussidiarietà e al principio di differenziazione, stabilisce che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà; l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti, per l'esercizio delle funzioni amministrative. Il principio di proporzionalità invece è un principio giuridico che prescrive l'adeguatezza dei mezzi impiegati al fine voluto: nel diritto nazionale, si è affermato con lo Stato di diritto per contemperare l'esigenza di tutela dell'ordine pubblico con il rispetto dei diritti individuali.

⁴ Con Decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 371 del 5 febbraio 2020, è stato istituito il Comitato Tecnico Scientifico (CTS) con competenza di consulenza e supporto alle attività di coordinamento per il superamento dell'emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del Coronavirus. Il Comitato è composto da esperti e qualificati rappresentanti degli Enti e Amministrazioni dello Stato.

⁵ La Conferenza Stato-Regioni (denominata per esteso Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome) è un organismo di coordinamento politico e confronto fra i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, costituitosi nel 1981 per migliorare il collegamento e il confronto con lo Stato attraverso l'elaborazione di documenti condivisi da tutti i Governi regionali, nonché per istituire un luogo di confronto permanente interregionale per favorire il diffondersi delle migliori pratiche da attuare. È stato il centro di coordinamento con le regioni anche durante il periodo pandemico, in cui il Governo centrale discuteva con le regioni le disposizioni ritenute necessarie, prima di vararle definitivamente. Attualmente, e durante il periodo pandemico considerato, il ruolo di Presidente della Conferenza è stato ricoperto dal Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini.

al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, nell'ottica di promuovere un costante coinvolgimento delle assemblee parlamentari e ribadendo la centralità del Parlamento nell'ordinamento repubblicano.

1.2 Il contesto pandemico

Iniziando ora ad entrare nel merito della trattazione in maniera analitica, al fine di comprendere a pieno ciò che ha rappresentato il periodo pandemico iniziato nel febbraio del 2020 e di focalizzare l'attenzione anche su tutte le conseguenze che ha prodotto, risulta necessario analizzare i diversi elementi di contesto in cui il Governo ed il Parlamento italiano si sono trovati ad agire, comprendendo così quelle che sono state le scelte fatte in relazione all'immediata capacità di risposta che richiedeva la situazione in cui il Paese versava.

Si vuole offrire pertanto una panoramica generale, per quanto possibile completa, sul contesto del particolare periodo storico legato alla pandemia, dando una base circostanziale per la corretta comprensione del fenomeno stesso, che ha fortemente inciso sul massiccio utilizzo dello strumento di decretazione e che pertanto non può essere ignorato nell'avvicinarsi a questa analisi.

Sembra opportuno quindi richiamare, seppur brevemente, alcuni degli elementi di contesto che, nel periodo considerato, hanno costituito lo sfondo nel quale ha operato il Governo, inducendolo a scegliere di utilizzare, anche in misura considerevole, lo strumento del decreto-legge.

Si tratta di circostanze assai particolari ma che, per un verso o per l'altro, sembrano aver inciso in maniera determinante nelle dinamiche evolutive del sistema.

Già dall'inizio del 2020 sono arrivate nel nostro Paese notizie sempre più rilevanti dalla Cina in merito ad un'infezione di polmonite che andava a colpire le vie respiratorie delle persone, con maggiore virulenza nelle fasce d'età più avanzate; in particolare il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)⁶ ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo, il 2019-nCoV⁷

⁶ L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie che ha come obiettivo quello del raggiungimento del più alto livello possibile di salute per tutte le popolazioni del mondo. Si occupa di coordinare tutte le questioni sanitarie globali, indirizzando la ricerca sanitaria, stabilendo norme e standard basati sull'evidenza scientifica. Dall'inizio dell'emergenza da Covid-19, ha cercato di garantire assistenza tecnica agli Stati Membri, monitorando l'andamento del contagio e valutando le possibili strategie da attuare per fronteggiarlo e contenerlo.

⁷ Il coronavirus da sindrome respiratoria acuta grave, abbreviato in SARS-CoV-2, è un ceppo virale della specie SARS-related coronavirus, facente parte del genere Betacoronavirus, scoperto intorno alla fine del 2019; si tratta del settimo coronavirus riconosciuto in grado di infettare esseri umani. Il virus è stato sequenziato genomicamente dopo un test di acido nucleico effettuato su un campione prelevato da un paziente colpito da una polmonite, di cui non si conosceva la causa, verso la fine del 2019 a Wuhan, una cittadina della provincia cinese di Hubei.

(conosciuto anche come Covid-2019). Il virus è stato associato ad un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale⁸.

Il 30 gennaio l'OMS ha dichiarato l'epidemia da Covid-19, un'emergenza di sanità pubblica quindi di rilevanza internazionale e l'11 marzo l'ha definita una "situazione pandemica".

Il 31 Gennaio il Governo italiano, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, a seguito delle pronunce dell'Organizzazione mondiale della sanità e in contemporanea con molti altri Paesi occidentali e con le autorità europee competenti, ha proclamato lo stato di emergenza per sei mesi e ha posto in atto le prime misure per il contenimento del contagio, valide per tutto il territorio nazionale.

Dopo che il virus si era diffuso tra le popolazioni di quasi tutto il continente asiatico, i Paesi dell'occidente hanno iniziato a frenare i contatti e gli spostamenti con l'Asia, bloccando aerei in entrata e in uscita dai propri Stati, cercando di contenere la diffusione del virus.

Purtroppo però diversi soggetti che erano già stati inconsapevolmente infettati dal Covid-19 erano arrivati comunque in Europa e in tutto il corso del mese di febbraio si sono susseguite notizie allarmanti che raccontavano di individui contagiati in giro per tutto il continente, anche se apparivano talmente distanti da noi da non meritare troppa attenzione nel dibattito pubblico.

È arrivata poi la tarda serata del 20 febbraio e si è compreso che qualcosa di grave stava accadendo, stavolta anche qui vicino a noi.

Era stato individuato infatti il primo cittadino italiano contagiato dal Coronavirus: un ragazzo di 39 anni recatosi in pessime condizioni di salute nel pronto soccorso cittadino del comune di Codogno, una piccola comunità di 15.000 abitanti in provincia di Lodi.

È iniziato tutto da qui e, purtroppo, già non c'era più tempo per porre un argine alla situazione che sembrava essere ormai in un'evoluzione continua: dopo pochi giorni infatti, i casi riscontrati nei paesini limitrofi della provincia di Lodi si moltiplicavano pesantemente, arrivando a contagiare tutto il territorio della regione Lombardia che, infatti, alla fine della prima ondata risulterà la più colpita.

Il Governo nazionale ha seguito con grande apprensione l'evolversi degli eventi, ma le tempistiche delle decisioni da prendere per fronteggiare una malattia che non si conosceva, e di cui non si potevano immaginare gli effetti, erano troppo lunghe rispetto alla velocità con cui si stava propagando il virus.

La sera di domenica 23 febbraio è stato poi varato dal Consiglio dei Ministri il decreto-legge numero 6, che conteneva le principali misure di contenimento pandemico, con le disposizioni delle

⁸ Servizio studi Camera dei Deputati "Provvedimento. Misure sull'emergenza coronavirus (Covid-19) - Quadro generale" del 4 marzo 2021.

prime norme restrittive che da lì a poco hanno iniziato a stravolgere ogni aspetto delle nostre vite e che hanno costituito nuovi ed importanti cambiamenti anche nell'ordinamento giuridico nazionale. Tutti i governi e le organizzazioni internazionali del mondo hanno iniziato dunque una corsa contro il tempo per cercare di fermare, o quantomeno arginare, un mostro sconosciuto che già iniziava a mietere le prime vittime anche nel nostro Paese: negli ultimi giorni del mese di febbraio si iniziavano a contare quasi 50 vittime al giorno.

Purtroppo, non si sapeva ancora che ci si trovava solo all'inizio e che quel numero si sarebbe moltiplicato fino ad arrivare ai picchi toccati in alcune giornate di metà aprile in cui si registrarono quasi 900 persone decedute ogni giorno, arrivando infine nel marzo del 2021 a contare ben 100.000 morti complessivamente⁹.

La situazione stava sfuggendo completamente di mano e nei primi giorni del mese di marzo si comprese l'urgenza di estendere le restrizioni, già applicate alle zone lombarde maggiormente colpite, a tutto il territorio nazionale.

La sera del 9 marzo 2020 infatti il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Professor Giuseppe Conte, ha annunciato al Paese che il Governo aveva deliberato in Consiglio dei Ministri il decreto-legge numero 14, che prevedeva una zona rossa indistinta in tutto il territorio nazionale, dando così inizio ad un *lockdown* generalizzato che durerà fino ai primi giorni del mese di maggio¹⁰.

Uno dei sintomi della difficoltà e dell'incomprensione di cosa si stava vivendo è facilmente riscontrabile anche dalle scadenze di queste misure che, in origine, venivano applicate per due settimane, o al massimo per un mese intero, dato che era difficile prevedere l'andamento del contagio di una malattia sconosciuta, che si faceva difficoltà a curare e che aveva preso tutti quanti alla sprovvista. Da quella sera le abitudini di tutti sono state modificate e il Governo in carica è stato chiamato a gestire una pandemia di cui nessuno conosceva i risvolti e le conseguenze, ma che doveva essere governata.

La gestione della pandemia doveva essere veloce, diretta, chiara e precisa: da qui la decisione dell'utilizzo dei decreti-legge e dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o di ordinanze del Ministero della salute per disciplinare le vite dei cittadini italiani e con esse anche le libertà primarie collegate.

Sicuramente per tentare di dare risposte efficaci ed immediate allo stato emergenziale pandemico e alla conseguente delicata situazione economica generale, ma anche a fronte della considerazione di

⁹ Dati raccolti dal sito istituzionale del Ministero della Salute del Governo Italiano www.salute.gov.it.

¹⁰ Il premier Giuseppe Conte nella conferenza stampa della sera di lunedì 9 marzo 2020 a Palazzo Chigi, dopo il Consiglio dei Ministri disse: "Stop agli spostamenti, scuole chiuse fino al prossimo 3 aprile, blocco di ogni manifestazione sportiva, compresi i campionati di calcio. Da oggi ci sarà l'Italia zona protetta, le misure già previste dal DPCM dello scorso 8 marzo saranno valide sull'intero territorio nazionale".

inidoneità degli strumenti ordinari di produzione normativa nel saper reagire con celerità ed efficacia, il Governo ha ritenuto opportuno utilizzare, a cadenza quasi settimanale, il decreto-legge quale principale strumento di reazione all'emergenza.

Non è stata solamente l'evoluzione della crisi pandemica e della particolare incidenza delle tematiche sanitarie, in relazione alla necessità di contenere l'epidemia che si espandeva sempre di più, a testimoniare come lo strumento del decreto-legge sia stato considerato come il provvedimento d'urgenza principale di reazione all'emergenza, ma proprio la considerazione per cui gli interventi normativi dovevano essere orientati verso il contenimento degli effetti della crisi e nella direzione del rilancio dell'economia in tempi brevi e certi, ha fatto sì che la maggior parte delle misure siano state adottate proprio con lo strumento normativo del decreto-legge.

Le materie che sono state toccate nei primi decreti erano esclusivamente afferenti all'ambito sanitario, per rafforzare il sistema ospedaliero nazionale nell'intento di contrastare il virus, e per cercare di equipaggiare le strutture di tutti i dispositivi medici e sanitari di cui necessitavano¹¹, limitando al massimo gli spostamenti dei cittadini e contenendo tutte le possibili occasioni di contagio.

Dal mese successivo però, visto il perdurare dell'emergenza, è stato aperto un secondo importante filone legato agli effetti economici e sociali che la pandemia stava portando, in cui il Governo ha iniziato a prevedere i primi ammortizzatori sociali come alcuni sistemi straordinari ed eccezionali di cassa integrazione per tutti i lavoratori impossibilitati a svolgere il proprio lavoro, ma anche prevedendo assegni e contributi forfettari alle famiglie che versavano in una particolare situazione di difficoltà economica e sociale, fino all'erogazione di specifici bonus e incentivi per far ripartire tutto il sistema dei consumi e quindi l'economia italiana nel suo complesso.

1.3 La decretazione d'urgenza

L'impiego dello strumento del decreto-legge da parte dei Governi nelle ultime legislature sta mostrando i tratti di una peculiare e significativa evoluzione¹²: la decretazione d'urgenza è ormai

¹¹ Nei mesi di marzo ed aprile si ricercavano, in considerevoli quantità, diversi dispositivi medici per prevenire il contagio come le mascherine igieniche, i guanti monouso, le tute per il personale sanitario, dispositivi di protezione come visiere o particolari occhiali, i disinfettanti per le mani e i test antigenici per tamponare le persone e verificare quindi la presenza del covid-19 nella popolazione.

Inoltre nelle primissime settimane c'era una forte scarsità di ventilatori polmonari, macchine salvavita per la ventilazione meccanica che serve ad aiutare i pazienti con insufficienza respiratoria, uno dei sintomi più gravi portati dal covid-19.

¹² Simoncini A. "Le funzioni del decreto- legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale", Milano 2003.

impiegata infatti come canale preferenziale di attuazione dell'indirizzo politico del Governo; essa va così a mutare significativamente la natura dello strumento, ponendo dei problemi sia relativamente al rispetto dei requisiti costituzionali di necessità e di urgenza, sia sul parametro dell'omogeneità, richiamato molte volte dal Comitato per la legislazione¹³.

Tutto ciò, sommando anche l'ormai continuo ricorso alla questione di fiducia e la pratica del maxi-emendamento¹⁴, rischia di alterare i rapporti tra Parlamento e Governo, complicando anche il ruolo del Presidente della Repubblica che si esplica nel momento del vaglio finale dei decreti-legge.

La decretazione d'urgenza degli ultimi anni viene prodotta seguendo il filo conduttore di specifiche materie che si sviluppano attraverso catene di decreti-legge, accomunate da una successione di provvedimenti d'urgenza che di volta in volta incidono su una disciplina in costante aggiornamento¹⁵. Tra gli altri, oltre a quelli prodotti per gestire la pandemia da Covid-19, troviamo tutto il filone della decretazione d'urgenza risalente alla crisi economico-finanziaria, i decreti-legge relativi alle grandi emergenze ambientali-infrastrutturali degli ultimi anni e il filone delle proroghe annuali per le missioni militari internazionali.

D'altronde, per comprendere a pieno l'ampio ricorso allo strumento dei decreti-legge, basta pensare alle caratteristiche proprie dello strumento in sé. Il decreto-legge è infatti uno strumento normativo facilissimo da usare: è sufficiente una deliberazione del Consiglio dei Ministri e la firma del Capo dello Stato che, salvo casi clamorosi, è assicurata; è di grande efficacia: entra infatti immediatamente in vigore e costringe il Parlamento a farsene carico, o convertendolo o comunque regolandone gli effetti da esso eventualmente derivati; è infine di grande impatto mediatico: le conferenze stampa che seguono le riunioni del Consiglio dei Ministri in cui si illustrano i decreti-legge approvati hanno sempre grande successo ed eco su tutti i mass media e social networks.

Un altro fattore che ha fatto puntare su questo strumento riguarda sicuramente il coinvolgimento di tutti i principali attori istituzionali nel procedimento di adozione, emanazione e conversione del decreto-legge, creando così i presupposti di un dialogo, anche preventivo, rispetto alle misure da porre in essere¹⁶.

¹³ Zaccaria R. "Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione" con la collaborazione di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo, Grafo edizioni, maggio 2011.

¹⁴ Il maxi-emendamento è una proposta di modifica ad un disegno di legge presentato dal Governo, che ingloba tutti gli articoli della legge in esame, sul quale viene posta la questione di fiducia che, essendo prioritaria rispetto a tutte le altre, viene subito votata e pertanto tutti gli emendamenti presentati si considerano così preclusi. È un classico strumento per evitare l'ostruzionismo da parte dei partiti.

¹⁵ Duilio L. "Politica della legislazione, oltre la crisi", Il Mulino 2013: Capitolo 3 "La decretazione d'urgenza in Parlamento" a cura di Cimino M., Morettini S. e Piccirilli G.

¹⁶ Un dialogo istituzionale che si crea sicuramente con le forze politiche che sostengono la maggioranza, ma anche con le Camere, con le Regioni e le altre autonomie locali, con gli enti locali e con le parti sociali e associazioni di categorie coinvolte dalla materia in esame.

Con il disegno di legge di conversione, il Governo condivide la responsabilità delle scelte che sta compiendo con il Parlamento: si configura così una sorta di fenomeno di “co-legislazione” o quantomeno di compartecipazione legislativa¹⁷.

Certamente però è da sottolineare come l’attenta struttura regolatoria che i Costituenti avevano predisposto per la decretazione d’urgenza, relegata alla posizione di strumento eccezionale-derogatorio delle competenze ordinarie, usata per fronteggiare l’imprevedibile, nel corso del tempo è stata sempre di più forzata, attraverso numerose interpretazioni estensive.

I casi straordinari di necessità e di urgenza sono concetti giuridici che,¹⁸ nel corso delle legislature, sono stati intesi quasi sempre in senso soggettivo ed estensivo da parte delle diverse maggioranze parlamentari, mentre dalle opposizioni venivano interpretati in senso sempre più oggettivo e restrittivo¹⁹.

1.4 Il Comitato per la legislazione

Il Comitato per la legislazione è un organo della Camera dei Deputati²⁰. È stato istituito con la riforma del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997, con la modifica all’articolo 16 bis, fungendo da risposta all’esigenza, sempre più emergente negli ambienti parlamentari, di introdurre degli organi e degli istituti che aiutassero a migliorare la qualità della legislazione seguendo la corrente, ormai diffusa in tutto il mondo, della *better regulation*^{21 22}.

Il Comitato è composto da 10 deputati scelti dal Presidente della Camera, in eguale numero fra i membri della maggioranza e delle opposizioni: questa composizione lo rende un unicum tra gli organi della Camera.

¹⁷ Lupo N. “La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano” nella rivista elettronica di diritto pubblico Amministrazione in cammino.

¹⁸ Come ricordato in un passaggio della sentenza n. 171 del 2007 della Corte Costituzionale, che ha cassato l’articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 801, recante modifiche all’art. 58, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali) per “evidente” mancanza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza.

¹⁹ Concaro A. “Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge”, Milano 2000.

²⁰ Di Porto V. “Il Comitato per la Legislazione, venti anni dopo”, School of Government Luiss n. 45 del 2018.

²¹ In italiano l’espressione “*better regulation*” è tradotta con “legiferare meglio”.

²² Servizio per la Qualità degli Atti normativi del Senato della Repubblica, XVII legislatura “*Better regulation for better results*. Momenti, soggetti, e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione”.

L'organo è presieduto a turno da ognuno dei membri per dieci mesi²³, secondo criteri stabiliti dalla Giunta per il regolamento²⁴.

Il Comitato per la legislazione, grazie alle innovative funzioni che gli sono state attribuite, punta a perseguire un innalzamento della qualità della legislazione; esso ha avuto nel corso degli anni il compito di pronunciarsi su tutti i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, esaminando così tutti i provvedimenti che chiamano in causa le competenze legislative del Governo.

In merito alla decretazione d'urgenza, il Comitato redige dei pareri²⁵ tenendo presenti i limiti di contenuto espressi nella legge n. 400 del 1988²⁶, che vengono imposti al Governo per l'emanazione dei decreti-legge e al Parlamento per l'*iter* parlamentare delle leggi di conversione.

Il Comitato esprime alle Commissioni parlamentari dei pareri sulla qualità dei progetti di legge, valutandone l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza e le proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente.

Nell'esaminare i decreti-legge, si valuta anche l'osservanza delle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto previste dalla legislazione vigente.

La prassi ha attribuito al Comitato anche funzioni conoscitive nelle questioni di sua competenza, che esso esercita attraverso delle audizioni.

La funzione esercitata da tali pareri tende ad oscillare tra il polo del controllo e della valutazione in termini politici, e il polo della "co-legislazione"²⁷, con le commissioni parlamentari che prestano attenzione al testo in sé, come avviene abitualmente per gli ordinari disegni di legge.

Secondo la dottrina del Comitato,²⁸ il Parlamento dovrebbe limitarsi a convertire il decreto in esame

²³ Come prescritto dall'articolo 16-bis comma 2 del Regolamento della Camera dei Deputati che recita: "Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi ciascuno", durata poi estesa a dieci mesi dalla Giunta per il Regolamento, in data 16 ottobre 2001.

²⁴ Il Comitato per la Legislazione è stato presieduto dall'Onorevole Paolo Russo e successivamente dall'Onorevole Stefano Ceccanti durante il periodo della presente analisi (febbraio 2020 – febbraio 2021).

²⁵ Pareri raccolti dal sito istituzionale della Camera dei Deputati, nella sezione "Documentazione parlamentare" - Comitato per la Legislazione - Dossier www.temi.camera.it.

²⁶ La legge 23 agosto 1988, n. 400 è stata approvata nel 1988, determinando l'attività, l'ordinamento e la potestà regolamentare in capo al Governo. La legge disciplina i tipi di regolamento e le procedure d'adozione che sono attribuite al governo italiano e può considerarsi un'applicazione dei precetti di cui al Titolo III della Costituzione.

²⁷ La co-legislazione si raggiunge quando il comitato concentra la propria attenzione in generale sul testo dello schema, come se si trattasse di un ordinario disegno di legge in esame.

²⁸ Di Porto V. "Il Comitato per la Legislazione, venti anni dopo", School of Government Luiss n.45 del 2018: "Nella parte finale della XIV legislatura, il Comitato, di fronte a testi tanto problematici quanto immodificabili, ha formulato in sei occasioni altrettanti pareri su disegni di legge di conversione provenienti dal Senato che si discostano dalla struttura fortemente standardizzata, ricorrendo ad una particolare tipologia di parere, che si connette ad una valutazione di radicale divergenza dei contenuti e della strutturazione dello strumento normativo utilizzato rispetto alle caratteristiche ed ai limiti previsti dall'ordinamento. Il Comitato si è espresso in termini inconsuetamente duri, giudicando tali disegni di legge di conversione «palesamente in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative, nonché con

e, tutt'al più, a salvare e far confluire nel decreto-legge alcune delle disposizioni di altri decreti-legge che dovessero essere abrogate o sostanzialmente modificate; nella legge di conversione, quindi, non possono essere introdotte, secondo la costante giurisprudenza del Comitato, disposizioni di carattere sostanziale, incluse anche le disposizioni per la proroga dei termini per l'esercizio di deleghe.

Le Commissioni richiedono d'ufficio il parere del Comitato su tutti i progetti di legge al loro esame contenenti norme di delegazione legislativa, di delegificazione o che trasferiscano alla potestà regolamentare di altri soggetti materie già disciplinate con legge, nonché su quelli per i quali ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti.

Il parametro delle valutazioni del Comitato si basa sui limiti di contenuto imposti al Governo nell'emanazione di un decreto-legge; non possono essere infatti introdotte disposizioni di carattere sostanziale che vengono traslate anche nell'*iter* parlamentare nelle leggi di conversione.

1.5 L'articolo 77 della Costituzione

L'art. 77 della Costituzione italiana rappresenta il principale precetto costituzionale che funge da predominante riferimento per la decretazione d'urgenza, regolamentando costituzionalmente il decreto-legge.

Il presente articolo ci dice subito in apertura come il Governo, in via eccezionale nei casi, nei modi ed entro i limiti stabiliti dalla Costituzione, può esercitare la funzione legislativa, che istituzionalmente spetta al Parlamento.

La *conditio sine qua non* per l'emanazione di un decreto consta nell'esistenza di un fatto

le esigenze di semplificazione e di riordinamento della legislazione vigente e dei connessi parametri di omogeneità, chiarezza e proprietà di formulazione». Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge 31 gennaio 2005, n. 7; 14 marzo 2005, n. 35; 30 giugno 2005, n. 115; 30 settembre 2005, n. 203; 5 dicembre 2005, n. 250 e 30 dicembre 2005, n. 273.

Le raccomandazioni del Comitato si soffermano in particolare su questioni specifiche come per esempio "l'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinarie che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti-legge" o "l'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinarie che definiscono non soltanto i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, bensì anche le modalità di esame parlamentare dei relativi disegni di legge di conversione, anche al fine di evitare fenomeni di sovrapposizioni di fonti normative" o ancora l'importanza di evitare "l'inserimento in provvedimenti d'urgenza, contestualmente all'esame del Parlamento, di diverse modifiche relative ad una medesima disposizione e di adottare comportamenti idonei a rimuovere la sovrapposizione tra le fonti normative che persiste fino al momento della conversione dei decreti-legge".

pagg 4-5.

eccezionale, straordinario, che impone di provvedere in modo inevitabile ed immediato.

Il rispetto dei vincoli è garantito da una serie di controlli da parte di diversi soggetti, come le Camere che hanno anche il potere di emendare il testo e come il Presidente della Repubblica che effettua un controllo costituzionale in sede di promulgazione.

Inoltre c'è la Corte Costituzionale che può sindacare sia sul decreto-legge che sulla legge di conversione, in caso di evidente assenza dei presupposti costituzionali²⁹.

Il procedimento di formazione del decreto-legge parte con l'adozione e la conseguente deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri; a seguire il decreto viene subito firmato dal Presidente della Repubblica, emanato, pubblicato in Gazzetta Ufficiale³⁰, entrando così ufficialmente in vigore.

Lo stesso giorno il Governo lo presenta alle Camere³¹ che devono convertirlo in legge entro 60 giorni. Parte da qui il procedimento di conversione parlamentare del decreto-legge, che si concluderà con l'approvazione da parte di tutte e due le Camere dello stesso testo della legge di conversione.

Nel procedimento parlamentare il testo potrà subire modifiche emendative, a condizione che non venga alterato il contenuto di fondo³².

Rispetto al dettato costituzionale, fino agli anni '80 la prassi ha creato il fenomeno della reiterazione dei decreti non convertiti, fino a che prima la legge ordinaria nel 1988 e la Corte Costituzionale poi nel 1996³³ hanno impedito la riproduzione di disposizioni per le quali una Camera abbia già negato la conversione, ammettendo la reiterazione solo nei casi in cui emergano nuovi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza.

Diversamente però da ciò che evidenzia l'articolo 77 e da quel che pensavano i padri costituenti quando hanno istituito questo strumento, nel corso degli anni i Governi hanno fatto ricorso al decreto-legge con una notevole frequenza, facendolo diventare uno strumento tutt'altro che

²⁹ Come avvenuto con la sentenza n. 171 del 2007, con la sentenza n. 22 del 2012 e con la sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale.

³⁰ La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, quale fonte ufficiale di conoscenza delle norme in vigore in Italia e strumento di diffusione, informazione e ufficializzazione di testi legislativi, atti pubblici e privati, è edita dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e pubblicata in collaborazione con il Ministero della Giustizia, il quale provvede alla direzione e redazione della stessa.

³¹ In base alla quantità e alla rilevanza dei lavori che nel preciso momento le Camere stanno portando avanti, e a seguito della valutazione di una serie di fattori di carattere politico, come la presenza di un Presidente di Commissione particolarmente ostile al Governo o le fibrillazioni che si registrano in quei giorni in maggioranza, il Governo decide accuratamente a quale Camera inviare per prima il disegno di legge da esaminare.

³² Principio di omogeneità del testo della legge di conversione rispetto al testo del decreto-legge.

³³ La legge 23 agosto 1988, n. 400 e la storica sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale.

eccezionale, estendendo il suo utilizzo a dismisura; da strumento di carattere straordinario, è divenuto un mezzo quasi ordinario per legiferare, e tale abuso ha suscitato frequenti richiami da parte dei diversi Presidenti della Repubblica che si sono succeduti³⁴.

In particolare dagli anni '70 in poi, lo strumento dei decreti-legge è stato ampiamente utilizzato da tutti i Governi, e nelle fasi storiche in cui se ne utilizzavano di meno, si registrava un sostanziale aumento di contenuti nei singoli decreti.

1.6 Il requisito dell'omogeneità

Quando si parla di omogeneità, in merito ai testi dei decreti-legge, ci si riferisce alla richiesta di rendere omogeni il testo di un decreto rispetto all'oggetto del decreto-legge stesso, senza aggiungere, nella fase governativa, disposizioni estranee ed afferenti ad altri argomenti, rendendo così il contenuto del decreto-legge omogeneo rispetto al titolo e all'obiettivo normativo dell'atto.

Nella fase parlamentare viene esclusa la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge eventuali emendamenti che siano del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, istituendo così un nesso di interrelazione funzionale³⁵ tra il decreto-legge deliberato dal Consiglio dei Ministri ed emanato dal Presidente della Repubblica, e la legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione più "formalizzato" rispetto a quello ordinario.

Si cerca così di creare una certa omogeneità tra i due testi, requisito fondamentale per il rispetto dei vincoli costituzionali enunciati nell'articolo 77 della Costituzione.

Dopo la sentenza n. 12 del 13 febbraio 2012 sul "Giudizio di legittimità costituzionale in via principale" della Corte Costituzionale, la fase emendativa deve essere in linea con l'oggetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge e deve restare nel solco dello specifico provvedimento che il Governo ha adottato, facendo leva sui medesimi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza. L'omogeneità presenta però diversi profili problematici, a cominciare dalla stessa definizione degli elementi in presenza dei quali il contenuto di un decreto può dirsi omogeneo; esso è sicuramente un criterio sfuggente ed ambiguo, in molte occasioni si può fare difficoltà a tracciarne delle direttive che aiutino a comprendere la portata di questo requisito³⁶.

È chiaramente difficile definire quelli che sono gli elementi in presenza dei quali il contenuto di un

³⁴ Celotto A. "L'abuso" del decreto-legge", Padova 1997.

³⁵ Il nesso funzionale deve consentire agevolmente di ricondurre le disposizioni della legge di conversione del decreto-legge all'oggetto e al contenuto del decreto-legge stesso, cosicché le norme siano coerenti e assimilabili nel contenuto.

³⁶ Carnevale P. "Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002", in Rassegna parlamentare 408 del 2003.

decreto può dirsi omogeneo, anche se la dottrina nel corso del tempo ha provato ad individuare una serie di indici sintomatici della mancanza di omogeneità nei testi dei decreti-legge³⁷: tra questi troviamo l'assegnazione del decreto-legge ad un numero di Commissioni parlamentari superiori a 10, sintomo dell'intersettorialità³⁸ del contenuto normativo e, dunque, della sua eterogeneità; un altro indice può essere rappresentato invece dal titolo del decreto-legge e dai riferimenti di contenuto a cui fa riferimento se riconducibili a differenti ambiti materiali, o anche, infine, dall'esame in seconda lettura da parte di una delle due Camere, sintomo della crescente incidenza della fase parlamentare sui contenuti del decreto-legge.

Nei vari comunicati redatti e nelle lettere inviate alle Camere, anche i Presidenti della Repubblica che si sono succeduti hanno cercato di tracciare un confine tra l'omogeneità e l'eterogeneità dei decreti³⁹.

Il Presidente Carlo Azeglio Ciampi parlava di “disposizioni estranee all'oggetto” quando queste non potevano essere inquadrabili nella stessa materia del decreto, e quindi eterogenee; il Presidente Giorgio Napolitano parlava di “evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”, riprendendo la sentenza n. 171 del 2007 della Corte Costituzionale, oppure “norme che non siano del tutto estranee o dissonanti rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza” riprendendo la n. 355 del 2010⁴⁰.

Anche il Comitato per la legislazione, tramite i suoi pareri, ha cercato di offrire degli spunti di rilievo in termini di chiarezza nella definizione della questione dell'omogeneità: in assenza di uno standard di giudizio, si riscontra una notevole difficoltà nel definire il carattere dell'omogeneità del contenuto normativo di un decreto. L'omogeneità è una caratteristica che non può essere valutata in astratto, bensì attraverso l'individuazione di un parametro rispetto al quale le disposizioni del decreto possano dirsi o meno omogenee.

L'omogeneità dei decreti-legge è sicuramente un requisito sfuggente, ma al tempo stesso assolutamente cruciale ai fini della corretta configurazione dell'istituto della decretazione d'urgenza.

³⁷ Ruggeri A. “Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 171 del 2007)”, del 2007.

³⁸ Che riguarda, interessa o collega più settori di attività, di competenze e d'indirizzo scientifico differenti, che avviene tra settore e settore.

³⁹ Cariola A. “I controlli sugli atti del Governo, con particolare riguardo ai decreti-legge, in Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del presidente della Repubblica”, Torino 2011.

⁴⁰ Camerlengo Q. “Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo”, in Quaderni costituzionali n. 35 del 2010.

Nel processo decisionale si possono riscontrare numerosi incentivi alla disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione, e parallelamente si fatica ad individuare strumenti sanzionatori altrettanto efficaci.

Infatti, come visto in alcuni casi emblematici, un decreto-legge procede tanto più celermente quanto più il suo contenuto è disomogeneo: il consenso che otterrà sarà trasversale se le materie sono trasversali, se i provvedimenti sono riconducibili a diversi interessi personali e se ognuna delle parti politiche in gioco ha un proprio vantaggio di parte nel far andare avanti l'*iter* di quel provvedimento⁴¹.

In questo contesto, quando viene posta la questione di fiducia, ai parlamentari e ai diversi gruppi viene lanciato l'*ultimatum* del “prendere o lasciare” e più il testo sarà trasversale e disomogeneo e più la questione di fiducia sarà approvata con una larga maggioranza parlamentare.

1.7 La complessità della conversione parlamentare

La difficile gestione del procedimento di conversione dei decreti-legge da parte delle Camere può essere riscontrata in alcuni indicatori che ci fanno comprendere a fondo le difficoltà che si registrano in tale fase procedimentale.

Un primo indicatore sintomatico di una procedura di conversione “ingestibile” è dato dall'ampiezza del testo iniziale del decreto-legge; i decreti-legge di contenuto economico presentano una particolare difficoltà durante il processo di conversione vista la loro complessità e relativa estensione.

Un altro indicatore è dato dalla natura intersettoriale del decreto, come già evidenziato per il requisito dell'omogeneità: se infatti un decreto-legge presenta una marcata eterogeneità nei contenuti e viene assegnato ad un elevato numero di Commissioni (superiore a 10)⁴², le ripercussioni negative sull'*iter* parlamentare sono preponderanti.

Il terzo indicatore sintomatico di una difficile gestione del procedimento di conversione è legato alle tempistiche dei lavori parlamentari: è molto improbabile infatti che un decreto-legge emanato in prossimità della pausa estiva abbia effettivamente a disposizione i 60 giorni previsti dalla

⁴¹ Zaccaria R. “Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione” con la collaborazione di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo, Grafo edizioni, maggio 2011: Capitolo 2, intervento di Lupo N. “L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale” pagine 84-85.

⁴² Essendo 14 le Commissioni parlamentari, se un testo viene esaminato da più di 10 Commissioni è sintomo di una marcata eterogeneità, e quindi anche di un percorso pieno di difficoltà ed insidie vista la quantità di attori ed organi che prenderanno parte all'esame del testo in questione.

Costituzione per poter essere esaminato dalla Camera e dal Senato, considerando che, generalmente, dopo la prima settimana di agosto, i lavori parlamentari si interrompono fino alla seconda settimana di settembre.

In questi casi è riscontrabile un elevato ricorso all'apposizione della questione di fiducia.

In particolare, se il decreto-legge ha una dimensione insolita, se è marcatamente intersettoriale e se nasce nel periodo precedente alla pausa estiva, la fiducia viene posta praticamente sempre.

Importante poi è distinguere le diverse filiere tematiche, soffermandosi sull'analisi delle principali macroaree cui appartengono la maggior parte dei provvedimenti emanati.

Tra le più ricorrenti troviamo le missioni internazionali, le proroghe di termini, l'esecuzione di obblighi comunitari, le emergenze ambientali, la pubblica sicurezza e le manovre economiche.

In merito a quest'ultima macroarea, i Governi hanno sempre tenuto ad ottenere tempi certi per l'approvazione delle norme che incidono sugli equilibri di bilancio o di manovra fiscale, potendo così reagire tempestivamente alla congiuntura economica nazionale, e la decretazione d'urgenza, insieme alla legge finanziaria, ha rappresentato nel corso del tempo un valido strumento per raggiungere questo obiettivo, prevedendo termini predefiniti di conclusione dell'*iter* legislativo.

Appare evidente quindi come il decreto-legge dimostri di essere un efficace mezzo di decisione e che il Parlamento, nel prossimo futuro, dovrà trovare nuovi strumenti per rivendicare la sua figura di arena pubblica⁴³ a livello nazionale, legittimando l'indirizzo politico e controllando lo svolgimento nel concreto articolarsi delle singole politiche.

Sembra quasi emergere una sorta di inidoneità dello strumento della legge ordinaria a governare i processi reali, a fronte dello sviluppo sempre più forte di forme di decisione alternative a quella della legge in settori nevralgici.

Se la qualità democratica di uno Stato si misura principalmente in ciò che nella legge è scritto e nel modo in cui tale contenuto si forma, sicuramente possiamo ben comprendere come la riflessione che dovrà esser fatta non potrà essere marginale o di facciata.

1.8 La decretazione d'urgenza della XVIII Legislatura

Dall'avvio della XVIII Legislatura⁴⁴ fino al 31 dicembre 2020, sono stati emanati 78 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I e 48 dal governo Conte II); di questi 78,

⁴³ Sicardi S. "Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro", Associazione Gruppo di Pisa, Università del Piemonte Orientale.

⁴⁴ La XVIII legislatura è iniziata il 23 marzo 2018.

solo 56 sono stati convertiti in legge⁴⁵.

Gli altri 22 decreti-legge sono invece decaduti poiché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché abrogati; molti dei contenuti di questi decreti-legge sono però confluiti, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, in altri provvedimenti.

Per 29 dei 56 decreti-legge convertiti, il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia in almeno uno dei due rami del Parlamento; in 17 di questi casi la questione di fiducia è stata posta sia alla Camera dei Deputati che al Senato della Repubblica.

Il tempo medio di esame è stato di 43 giorni (30 giorni in prima lettura e 10 giorni in seconda lettura).

Nelle leggi di conversione dei decreti-legge sono stati complessivamente approvati 2.795 emendamenti, 2.711 in prima lettura e 84 in seconda lettura; 2.495 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 300 nel corso dell'esame in Assemblea.

I testi dei decreti-legge sono complessivamente composti da 8.100 commi e da 938.945 parole, registrando durante l'*iter* parlamentare un aumento medio, rispetto al testo base, di 56 commi e di 6.727 parole. In termini percentuali i testi hanno registrato un incremento di commi del 64,78% ed un incremento di parole del 64,26%.

Si registra inoltre un considerevole allungamento delle tempistiche tra la deliberazione del decreto-legge in Consiglio dei Ministri e la corrispondente emanazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Già nel primo semestre della XVIII legislatura si ebbero particolari casi come quello riguardante il decreto-legge n. 109 del 2018, deliberato il 13 settembre 2018 dal Consiglio dei Ministri e pubblicato solo il 28 settembre in Gazzetta Ufficiale, a 15 giorni di distanza; o come il caso del decreto-legge n. 87 del 2018 che impiegò 11 giorni o anche il caso del decreto-legge n. 86 del 2018 a cui occorsero 10 giorni.

Nel primo semestre della XVII legislatura, invece, l'intervallo massimo registrato riguardò il decreto-legge n. 69 del 2013 e il decreto-legge n. 78 del 2013 che fu di 6 giorni ciascuno.

Questi numeri ci parlano di un'evidente prassi, ormai sempre più consolidata nel corso dell'ultima legislatura da parte degli esecutivi che si sono avvicinati, nel rimaneggiare e definire puntualmente i testi dei decreti-legge anche dopo la deliberazione in Consiglio dei Ministri, costituendo un uso distorto da non sottovalutare, data anche la progressiva consuetudinarietà con cui, anche nel periodo pandemico, questa scelta è stata ripetuta⁴⁶.

⁴⁵ Servizio studi Camera dei Deputati "La produzione normativa: cifre e caratteristiche" del 31 dicembre 2020.

⁴⁶ I testi che vengono approvati con la formula "salvo intese" vengono deliberati dal Consiglio dei Ministri senza un testo definitivo degli articolati, potendo così essere riveduti, corretti ed integrati a livello tecnico, ma anche politico, prima dell'invio al Parlamento, se si tratta di disegni di legge ordinari, o della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, trattandosi di decreti-legge. È una procedura che negli ultimi anni è stata adottata dai diversi Governi con sempre maggiore frequenza e che permette di rispettare formalmente le scadenze e di dare al contempo all'esecutivo più tempo

1.9 Confronto tra XVI, XVII e XVIII legislatura

Per comprendere a pieno la misura della portata dell'emergenza da Covid-19 nell'uso della decretazione d'urgenza nel nostro ordinamento, è necessario confrontare i dati raccolti nel periodo che stiamo analizzando (febbraio 2020 - febbraio 2021), con quelli degli anni e delle legislature precedenti⁴⁷.

In particolare, confrontando i dati della XVI, XVII e XVIII legislatura con il nostro periodo di studio, emerge con evidenza che l'aumento dell'utilizzo della decretazione d'urgenza, della capacità di aumentare la portata dei decreti-legge nel procedimento parlamentare, e del ricorso all'abrogazione o della mancata conversione dei decreti-legge, seppur sia già radicato in maniera strutturale nel nostro ordinamento, nel periodo in questione legato all'emergenza sanitaria, come vedremo nei dati sotto riportati, ha visto tutti i parametri di riferimento incrementare in maniera considerevole, andando a costituire un'accentuazione significativa al ricorso dei decreti-legge e della loro sostanziale applicabilità e produttività.

Per ogni legislatura sono stati considerati i primi due anni e mezzo: per la XVI legislatura quindi è stato considerato il periodo che va dal 29 aprile 2008 al 29 ottobre 2010⁴⁸, per la XVII quello che va dal 15 marzo 2013 al 15 ottobre 2015 e per la XVIII legislatura si considera il periodo che va dal 23 marzo 2018 al 23 settembre 2020.

Il dato della XVIII legislatura è di 20 decreti-legge al 31 gennaio 2020, di cui 15 successivi all'inizio dell'emergenza da Covid-19; nella prima metà della XVIII legislatura si è trattato di 13 decreti-legge a fronte dei 6 della XVII e degli 8 della XVI legislatura⁴⁹.

Dai dati degli archivi parlamentari risulta che nella prima metà della XVIII legislatura, il peso percentuale delle leggi di conversione dei decreti-legge è aumentato leggermente rispetto ai corrispondenti periodi delle due legislature precedenti (36% contro il 33% della XVII legislatura e il 31% della XVI).

per redigere i testi ma anche per sciogliere nodi tecnici e politici. Con questa formula però non solo si sono allungati a dismisura i tempi tra la deliberazione del Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma in taluni casi i provvedimenti legislativi hanno subito modifiche importanti rispetto a come erano stati presentati nei Consigli dei Ministri.

⁴⁷ Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, Appunti del Comitato per la Legislazione "I numeri delle leggi, decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le Legislature XVI, XVII e XVIII" n. 6 del 10 febbraio 2021.

⁴⁸ Rubechi M. "Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI Legislatura", in Quaderni costituzionali n. 681 del 2009.

⁴⁹ Zaccaria R. "Il decreto-legge e la delega legislativa nel primo anno della XVI legislatura", in Lo Stato costituzionale.

Un incremento che non può non essere attribuito all'emergenza da Covid-19, e che nei mesi successivi della pandemia ha fatto aumentare ancora di più il dato; infatti nel confronto tra i primi due anni della XVIII legislatura (23 marzo 2018 - 23 marzo 2020, periodo solo in minima parte condizionato dall'emergenza) e i primi due anni della XVII legislatura (15 marzo 2013 - 15 marzo 2015) il dato percentuale delle leggi di conversione dei decreti-legge era diminuito al 34% nella legislatura in corso rispetto al 39% del corrispondente periodo della XVII legislatura.

Nella XVIII legislatura, inoltre, i decreti-legge crescono in media di 54 commi (il 61% del totale) rispetto ai 31 del corrispondente periodo della XVII (51%) e ai 25 del corrispondente periodo della XVI (54%), aumentando così in maniera significativa la "capacità trasformativa"⁵⁰ della decretazione d'urgenza in Parlamento.

L'esame parlamentare dei decreti-legge nella XVIII legislatura tende poi sempre più a concentrarsi in un solo passaggio in ciascuna Camera mentre è sempre più residuale il ritorno nella prima Camera di esame; i casi di ritorno nel primo ramo di esame sono stati solo 4 su 51 (il 7,8%) nella prima metà della XVIII legislatura, un dato significativamente più basso di quelli dei corrispondenti periodi della XVII (10 su 54, cioè il 18,5%) e della XVI legislatura (15 su 60, cioè il 25%).

Infine si è registrato un sostanziale aumento del fenomeno della "confluenza dei decreti-legge", vale a dire l'abrogazione in corso di conversione dei decreti-legge o la mancata conversione degli stessi, facendo poi confluire alcune disposizioni o l'intero testo del decreto abrogato in altri decreti-legge durante il proprio *iter* di conversione.

1.10 Conclusioni

L'80% circa delle leggi approvate nel corso delle ultime Legislature è da ricondurre all'iniziativa legislativa del Governo: un *trend* che non ci dice nulla di nuovo, ma che ci interroga ancora più urgentemente su quale sia oggi il ruolo del Parlamento nel nostro ordinamento.

Se riflettiamo sul fatto che lo strumento normativo da utilizzare e l'oggetto del provvedimento da portare avanti sono sempre più spesso decisi dal Governo in sede di esercizio del proprio diritto di iniziativa, possiamo ragionevolmente concludere che il Governo è sempre più in grado di attribuirsi in sostanza poteri normativi, sia come delega di potere legislativo, sia come poteri normativi secondari.

⁵⁰ Cassese S. "Il Parlamento ha mostrato una inesausta «capacità trasformativa» (espressione ripresa dal "Rapporto sulla legislazione" del 2020). Nel periodo dell'emergenza sanitaria in particolare, fino a metà luglio, ha approvato 860 emendamenti ai decreti-legge, che sono quindi cresciuti nell'*iter* parlamentare: il decreto «Cura Italia» da 127 a 176 articoli, quello «Rilancio» da 266 a 341 articoli. Sul decreto legge «Semplificazioni» sono piovuti circa 3 mila emendamenti, di cui più di mille dichiarati inammissibili." dal Corriere della Sera del 2 settembre 2020.

Siamo quindi di fronte a delle corpose torsioni alle procedure parlamentari che l'ordinamento registra in maniera sempre più passiva, con un Governo sempre più legislatore e un Parlamento invece sempre più relegato a mero ente di attuazione tecnica⁵¹.

Il procedimento legislativo ordinario diviene così una sorta di processo residuale nel dato complessivo della produzione legislativa, considerando inoltre le numerose alterazioni al procedimento legislativo che vengono realizzate grazie a delle singolari interpretazioni del regolamento e alla presenza sempre più rilevante della questione di fiducia che, di fatto, chiude il processo di modifica del disegno di legge, costringendo il Parlamento ad una votazione finale sul testo presentato dal Governo.

Rispetto al contributo che il Parlamento riesce a dare nella ridefinizione del contenuto del decreto-legge in sede di conversione, ci si chiede se, a fronte di margini di manovra parlamentari così tanto esigui, ci sia poi un'effettiva capacità emendativa da parte del Parlamento⁵².

Generalmente, anche con l'intervento di maxi emendamenti, esiste una significativa capacità del Parlamento di inserirsi nel testo del decreto-legge presentato dal Governo, modificandolo e introducendo nuovi contenuti nella legge di conversione, ma è necessario effettuare una misurazione dello specifico apporto che il Parlamento riesce a dare, non considerando solamente la complessiva produzione emendativa, ma andando invece a constatare la reale capacità di incidenza

⁵¹ Filippetta G. "Il Parlamento controllore, che esercita un forte ruolo politico e rappresentativo, può fare e fare bene anche il valutatore, ma un Parlamento che ha perso la forza politica e rappresentativa per fare il controllore se si limita a fare il valutatore diventa una sorta di istituzione tecnica, una struttura tecnica di verifica" da "Il Controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica" Osservatorio Costituzionale, Giugno 2014.

⁵² Morbillo G. "La conversione del decreto-legge si atteggia sempre più come attività legislativa a carattere sostanziale, quantomeno per la quantità di disposizioni aggiunte in sede parlamentare, capace di far lievitare enormemente le dimensioni dell'atto provvisorio approvato dal Governo. La XVII legislatura si è aperta con una serie di pronunce significative della Corte costituzionale che, seppur con alcune incertezze, hanno contribuito a definire la latitudine, e i conseguenti limiti, del potere emendativo del Parlamento. La sentenza n. 237 del 2013 offriva inizialmente una ricostruzione che sembrava ampliare molto la capacità emendativa del Parlamento, riconoscendo nella legge di conversione del decreto-legge l'espressione di una piena potestà normativa, tale da consentire l'introduzione di disposizioni ulteriori «distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale». Le pronunce successive, invece, si pongono maggiormente in linea con la precedente sentenza n. 22 del 2012, che offriva invece una ricostruzione della legge di conversione come «insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo». Di conseguenza, l'inserimento di una disposizione disomogenea andrebbe a rompere «il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il "caso" che lo ha reso necessario»; in tale eventualità, la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione non deriverebbe dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, bensì «per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». Su questa falsariga, le successive sentenze n. 32 del 2014 e n. 94 del 2016 hanno dato ulteriore applicazione a tali indirizzi, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni introdotte in fase di conversione al decreto-legge «per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate», mentre la sentenza n. 154 del 2015 ha censurato «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei». I chiarimenti forniti dalla Corte costituzionale impongono quindi una stretta sull'attività emendativa delle Camere, al cui interno si registrano alcuni episodi che vanno in questa direzione, determinando conseguenze anche notevolmente rilevanti." dall'Osservatorio sulle fonti, n. 2 del 2018 "Il procedimento legislativo nella XVII Legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale", capitolo 7.2 "La massiccia attività emendativa del Parlamento in fase di conversione".

sul contenuto normativo del decreto-legge tramite l'incremento dei commi, la natura dell'intervento emendativo e la presenza di emendamenti di spesa.

Chiaramente misurare la qualità dell'intervento parlamentare richiede un'accuratezza dell'analisi molto più dettagliata; sicuramente però è facilmente comprensibile come l'utilizzo di maxi-emendamenti, subemendamenti, abrogazioni in corso d'opera e questioni di fiducia non vada nella direzione dell'accrescimento della qualità dei testi normativi.

Inoltre, la caratteristica della certezza dei tempi d'esame, insita nella decretazione d'urgenza, fa sì che i decreti-legge vengano arricchiti dai contenuti più disparati, con la speranza che poi giungeranno ad approvazione sicura, a differenza di quelli che possono essere presentati nei normali disegni di legge.

Il Governo, nella scelta del decreto-legge, dimostra la predilezione per un *iter* normativo più rapido e veloce che lo possa far giungere prima e con meno problemi alla propria determinata destinazione: tutto ciò accade anche perché la legge ordinaria viene sempre più vista come un percorso difficile da percorrere, lungo e pieno di ostacoli.

Proprio questo è il motivo per cui ormai tutte le scelte rilevanti di indirizzo politico per l'attuazione del programma di Governo e, non da ultimo, una buona parte della manovra finanziaria, vengono predisposte tramite decretazione d'urgenza.

A fronte di questo scenario, ciò che potrebbe imprimere un sostanziale miglioramento della situazione può essere intravisto nella capacità di ottenere tempi certi e determinati *ex ante* anche per i comuni disegni di legge.

Garantendo infatti al Governo tempistiche certe per l'approvazione delle leggi che fanno parte del proprio programma e creando delle concrete possibilità attuative, avremmo una soluzione che sicuramente permetterebbe agli attori politici di sottrarre buona parte delle ragioni alla base dell'eccessivo ricorso al decreto-legge.

In conclusione, il decreto-legge è ormai divenuto il principale strumento per l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo: le problematiche esposte in precedenza ci spingono a valutare la compatibilità con quanto disposto dall'articolo 77 della Costituzione, oltre che con le disposizioni previste nei regolamenti parlamentari.

Un tale impiego del decreto-legge ha inevitabili conseguenze non soltanto nel ruolo del Parlamento, ma anche sulle competenze attribuite al Presidente della Repubblica: è necessario quindi evidenziare l'esistenza di un problema legato ad un uso, anche solo parzialmente, distortivo che produce degli effetti negativi sul ruolo del Presidente della Repubblica, ma anche nell'impatto sulle regioni e sulla loro attività legislativa, nonché sui cittadini, riscontrando difficoltà nella comprensione normativa e quindi nel campo della certezza del diritto e sulla tutela dei diritti

costituzionalmente garantiti.

Inquadrando l'intera problematica nel più ampio e complesso problema sistemico dei rapporti tra Parlamento e Governo e delle evoluzioni della normativa e della legislazione multilivello, la forte tensione tra l'articolo 77 della Costituzione e la prassi vigente ci induce a riflettere su come poter continuare a tenere insieme questo sistema.

Grazie ad una rinnovata e più ordinata capacità del Parlamento di farsi controllore⁵³ delle iniziative dell'esecutivo, con la costruzione di nuovi spazi, modi e tempi di intervento e con un'approfondita considerazione dei limiti e delle potenzialità della decretazione d'urgenza, si potrà sicuramente raggiungere, in un'ottica di lungo periodo, una maturità tale da riuscire a superare le problematiche che oggi invece ravvisiamo nell'ordinamento parlamentare e che mettono su due fronti opposti i precetti costituzionali e la prassi parlamentare.

⁵³ D'Andrea A. "Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato", Associazione gruppo di Pisa, 25 novembre 2016.

CAPITOLO SECONDO

2.1 I numeri della decretazione d'urgenza

In questo capitolo si intende offrire una panoramica, per quanto possibile completa, della decretazione d'urgenza attraverso un esame analitico dei singoli provvedimenti deliberati dal Consiglio dei Ministri, soffermandosi inoltre sulla successiva fase parlamentare di conversione dei decreti-legge, analizzando in particolare i diversi *iter* che i decreti hanno vissuto.

Nel periodo che va dal 23 febbraio 2020⁵⁴ al 12 febbraio 2021⁵⁵ sono stati emanati 32 decreti-legge e sono state approvate 15 leggi di conversione inerenti all'emergenza da Covid-19.

D'ora in avanti faremo riferimento a questi 32 decreti-legge⁵⁶, che saranno al centro della nostra analisi: di seguito verranno presentati in maniera specifica e dettagliata.

Decreti-legge	Conclusione iter	Legge di conversione
06 del 23-02-20	Convertito	13 del 05-03-20
09 del 02-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20
11 del 08-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20
14 del 09-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20
18 del 17-03-20	Convertito	27 del 24-04-20
19 del 25-03-20	Convertito	35 del 22-05-20
22 del 08-04-20	Convertito	41 del 06-06-20
23 del 08-04-20	Convertito	40 del 05-06-20
28 del 30-04-20	Convertito	70 del 25-06-20
29 del 10-05-20	Abrogato e confluito	nel 28/20
30 del 10-05-20	Convertito	72 del 02-07-20
33 del 16-05-20	Convertito	74 del 14-07-20
34 del 19-05-20	Convertito	77 del 17-07-20
52 del 16-06-20	Abrogato e confluito	nel 34/20
83 del 30-07-20	Convertito	124 del 25-09-20
103 del 14-08-20	Abrogato e confluito	nel 104/20
104 del 14-08-20	Convertito	126 del 13-10-20
111 del 08-09-20	Abrogato e confluito	nel 104/20
117 del 11-09-20	Abrogato e confluito	nel 104/20

⁵⁴ Data di emanazione del decreto-legge n. 6 del 2020, primo dei decreti chiamati ad affrontare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

⁵⁵ Data di emanazione del decreto-legge n. 12 del 2021, ultimo decreto deliberato dal governo Conte II.

⁵⁶ I 32 decreti-legge oggetto del presente elaborato sono catalogati nella tabella di pagina 97.

125 del 07-10-20	Convertito	159 del 27-11-20
129 del 20-10-20	Abrogato e confluito	nel 125/20
137 del 28-10-20	Convertito	176 del 18-12-20
148 del 07-11-20	Abrogato e confluito	nel 125/20
149 del 09-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20
154 del 23-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20
157 del 30-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20
158 del 02-12-20	Abrogato e confluito	nel 172/20
172 del 18-12-20	Convertito	06 del 29-01-21
01 del 05-01-21	Abrogato e confluito	nel 172/20
02 del 14-01-21	Convertito	29 del 12-03-21
07 del 30-01-21	Abrogato e confluito	nel 183/20
12 del 12-02-21	Abrogato e confluito	nel 02/21
<p>Totale: 32 decreti Convertiti: 15 47% Abrogati: 17 53%</p>		

Il decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020 n. 13, le cui disposizioni sono state quasi interamente abrogate dall’art. 5, comma 1, lett. a, del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19⁵⁷;

il decreto-legge 2 marzo 2020 n. 9, recante “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 18 del 2020;

il decreto-legge 8 marzo 2020 n. 11, recante “Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 18 del 2020;

il decreto-legge 9 marzo 2020 n. 14, recante “Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso

⁵⁷ Dei cinque articoli costituenti il decreto-legge n. 6, sono rimasti in vigore esclusivamente il comma 6-bis dell’articolo 3, aggiunto dall’articolo 91 del decreto-legge n. 18 del 2020, l’articolo 4, recante le disposizioni finanziarie, e l’articolo 5, che dispone l’entrata in vigore del decreto.

giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 18 del 2020;

il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, e le disposizioni degli articoli 17,49, 53, 62 comma 7, e 70 sono state abrogate dal decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23, che si trovava ancora in corso di conversione al momento dell’emanazione del decreto-legge n. 23 del 2020;

il decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, recante “Misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020 n. 35;

il decreto-legge 8 aprile 2020 n. 22, recante “Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2020 n. 41;

il decreto-legge dell’8 aprile 2020 n. 23, recante “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020 n. 40, di cui tre disposizioni sono state abrogate dal decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, che si trovava ancora in corso di conversione al momento dell’emanazione del decreto-legge n. 34 del 2020;

il decreto-legge del 30 aprile 2020 n. 28, recante “Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore l’1 maggio 2020, è stato convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020 n. 70;

il decreto-legge 10 maggio 2020 n. 29, recante “Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso e terroristico o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 28 del 2020;

il decreto-legge del 10 maggio 2020 n. 30, recante “Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul Sars-Cov-2”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2020 n. 72;

il decreto-legge del 16 maggio 2020 n. 33, recante “Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020 n. 74;

il decreto-legge del 19 maggio 2020 n. 34, recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020 n. 77;

il decreto-legge 16 giugno 2020 n. 52, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 34 del 2020;

il decreto-legge del 30 luglio 2020 n. 83, recante “Misure urgenti connesse con la scadenza della

dichiarazione di emergenza epidemiologica da Covid-19 deliberata il 31 gennaio 2020”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato convertito con modificazioni dalla legge 25 settembre 2020 n. 124;

il decreto-legge 14 agosto 2020 n. 103, recante “Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 104 del 2020;

il decreto-legge del 14 agosto 2020 n. 104, recante “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126;

il decreto-legge 8 settembre 2020 n. 111, recante “Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 104 del 2020;

il decreto-legge 11 settembre 2020 n. 117, recante “Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il giorno successivo ed entrato in vigore il 13 settembre, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 104 del 2020;

il decreto-legge del 7 ottobre 2020 n. 125, recante “Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta Covid-19, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020 n. 159;

il decreto-legge 20 ottobre 2020 n. 129, recante “Disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n.

125 del 2020;

il decreto-legge del 28 ottobre 2020 n. 137, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176;

il decreto-legge 7 novembre 2020 n. 148, recante “Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 125 del 2020;

il decreto-legge 9 novembre 2020 n. 149, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 137 del 2020;

il decreto-legge 23 novembre 2020 n. 154, recante “Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 137 del 2020;

il decreto-legge 30 novembre 2020 n. 157, recante “Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 137 del 2020;

il decreto-legge 2 dicembre 2020 n. 158, recante “Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 172 del 2020;

il decreto-legge del 18 dicembre 2020 n. 172, recante “Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid-19”, pubblicato in Gazzetta

Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 2020 n. 6;

il decreto-legge 5 gennaio 2021 n. 1, recante “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 172 del 2020;

il decreto-legge 14 gennaio 2021 n. 2, recante “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato convertito con modificazioni dalla legge 12 marzo 2021 n. 29;

il decreto-legge 30 gennaio 2021 n. 7, recante “Proroga di termini in materia di accertamento, riscossione, adempimenti e versamenti tributari, nonché di modalità di esecuzione delle pene in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 183 del 2020;

il decreto-legge 12 febbraio 2021 n. 12, recante “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno ed entrato in vigore il giorno successivo, è stato abrogato, facendo confluire alcune disposizioni dello stesso nel decreto-legge n. 2 del 2021.

2.2 Ambiti di intervento

Decreti-legge	Conclusione iter	Legge di conversione	Materia
06 del 23-02-20	Convertito	13 del 05-03-20	Contenimento sanitario
09 del 02-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20	Economico-sociale
11 del 08-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20	Contenimento sanitario
14 del 09-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20	Contenimento sanitario
18 del 17-03-20	Convertito	27 del 24-04-20	Economico-sociale
19 del 25-03-20	Convertito	35 del 22-05-20	Contenimento sanitario
22 del 08-04-20	Convertito	41 del 06-06-20	Istruzione
23 del 08-04-20	Convertito	40 del 05-06-20	Economico-sociale
28 del 30-04-20	Convertito	70 del 25-06-20	Giustizia
29 del 10-05-20	Abrogato e confluito	nel 28/20	Giustizia
30 del 10-05-20	Convertito	72 del 02-07-20	Contenimento sanitario
33 del 16-05-20	Convertito	74 del 14-07-20	Conten. sanitario
34 del 19-05-20	Convertito	77 del 17-07-20	Economico-sociale
52 del 16-06-20	Abrogato e confluito	nel 34/20	Contenimento sanitario
83 del 30-07-20	Convertito	124 del 25-09-20	Contenimento sanitario
103 del 14-08-20	Abrogato e confluito	nel 104/20	Elezioni
104 del 14-08-20	Convertito	126 del 13-10-20	Economico-sociale
111 del 08-09-20	Abrogato e confluito	nel 104/20	Istruzione
117 del 11-09-20	Abrogato e confluito	nel 104/20	Elezioni
125 del 07-10-20	Convertito	159 del 27-11-20	Contenimento sanitario
129 del 20-10-20	Abrogato e confluito	nel 125/20	Contenimento sanitario
137 del 28-10-20	Convertito	176 del 18-12-20	Economico-sociale
148 del 07-11-20	Abrogato e confluito	nel 125/20	Elezioni
149 del 09-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20	Economico-sociale
154 del 23-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20	Economico-sociale
157 del 30-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20	Economico-sociale
158 del 02-12-20	Abrogato e confluito	nel 172/20	Contenimento sanitario
172 del 18-12-20	Convertito	06 del 29-01-21	Contenimento sanitario
01 del 05-01-21	Abrogato e confluito	nel 172/20	Contenimento sanitario
02 del 14-01-21	Convertito	29 del 12-03-21	Contenimento sanitario
07 del 30-01-21	Abrogato e confluito	nel 183/20	Contenimento sanitario
12 del 12-02-21	Abrogato e confluito	nel 02/21	Contenimento sanitario

Contenimento sanitario:16
Economico-sociale: 9
Elezioni: 3
Istruzione: 2
Giustizia: 2
Totale: 32

Già dall’elencazione analitica precedentemente svolta, notiamo a livello generale i principali ambiti di intervento su cui il Governo italiano è stato chiamato a legiferare per dare risposte immediate alla situazione pandemica in cui ci si trovava⁵⁸.

Possiamo inoltre notare come molti dei titoli dei decreti-legge appena elencati siano molto simili: questo dato è facilmente spiegabile data la continua evoluzione che la pandemia ha vissuto, e che ha richiesto al Governo di dover applicare progressivamente nuove norme in ogni occasione in cui la situazione evolveva in uno scenario che fino ad allora non era stato preventivato e quindi normato.

Stesso discorso vale per l’ambito economico e finanziario: la pandemia e le conseguenti chiusure hanno provocato infatti delle ripercussioni così massicce quantitativamente e così variegate negli ambiti di intervento che hanno richiesto una continua normazione, che molte volte andava a modificare quanto già stabilito e previsto in precedenza e altre volte invece andava a creare *ad hoc* delle nuove misure che, dato il carattere della novità, richiedevano un continuo aggiornamento.

La situazione di urgenza in cui ci si trovava richiese, oltre all’utilizzo dei decreti-legge come principale forma per legiferare, anche una forte eterogeneità nei contenuti degli stessi: non essendoci infatti in molte occasioni le tempistiche sufficienti per emanare diversi decreti-legge, ognuno su un argomento ben definito e riconoscibile, si è proceduto alla redazione di decreti di importanti dimensioni con diversi ambiti di intervento normati tutti insieme al loro interno che, uscendo in un unico momento, riuscivano a dare risposte a quasi tutte le problematiche che ci si trovava di fronte e su cui veniva richiesto un intervento.

Il risultato che la situazione emergenziale ha quindi prodotto si riscontra sia nella produzione di molti decreti-legge con titoli molto simili e sia nella pluralità di settori che sono stati normati al loro interno.

Questa profonda eterogeneità, riscontrabile in molti dei 32 decreti-legge che stiamo analizzando, ha inevitabilmente prodotto una difficoltà pratica verso una classificazione univoca e ben dettagliata, che potesse distinguere chiaramente i diversi ambiti di intervento.

Ciò nonostante, come facilmente riscontrabile nella tabella che si trova all’inizio di questo paragrafo e in quella generale che si trova invece in allegato,⁵⁹ sotto la casella denominata “Materia”, nella preparazione in vista della redazione di questo elaborato ho cercato di classificare tutti i decreti-legge in base a diversi macrosettori, cercando di distinguerli in base ai principali

⁵⁸ Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, Appunti del Comitato per la Legislazione “I decreti-legge” (aggiornamento al 23 settembre 2018) n. 1 del 24 ottobre 2018.

⁵⁹ I 32 decreti-legge oggetto del presente elaborato sono catalogati nella tabella di pagina 97.

ambiti di intervento⁶⁰.

Tra questi troviamo in primo luogo tutti i decreti-legge in materia di contenimento sanitario della pandemia: in questa categoria si riscontrano gli interventi sui servizi alle persone e alla comunità, incidendo sia sulla sanità pubblica e privata, sia su lavoro e istruzione; altri interventi hanno richiesto la maggior parte dei commi sui provvedimenti a sostegno del sistema sanitario nazionale⁶¹, dei presidi medici e chirurgici indispensabili nelle prime fasi di contagio e volti alla strutturazione di precise disposizioni su tutto il territorio nazionale in base allo sviluppo della curva del contagio epidemiologico, nel tentativo di operare una specializzazione tra le diverse aree e regioni del Paese, cercando di evitare di dover ricorrere a misure generalizzate e poco efficienti per tutto il territorio nazionale.

Nella seconda catalogazione, si trovano invece i decreti inerenti alle misure di tipo economico, finanziario e sociale; essi influenzano sia l'ambito della finanza pubblica con i diversi scostamenti di bilancio che sono stati ritenuti necessari nel corso dell'anno, sia la contabilità generale dello Stato, anche in materia di tributi, prevedendo delle misure speciali per far fronte alle particolari conseguenze di tipo economico che le famiglie e i lavoratori italiani stavano subendo in quei mesi.

Infine, in porzione residuale rispetto alle due classificazioni precedentemente analizzate, cataloghiamo i decreti che sono stati emanati nell'ambito della giustizia⁶², dell'istruzione e delle consultazioni elettorali e referendarie⁶³; essi sono stati creati specificatamente per normare alcuni singoli ambiti di intervento che richiedevano un'urgente normazione da parte del Governo italiano.

In molti decreti-legge invece troviamo alcune materie ricorrenti in forma omogenea e costante in tutta la produzione della decretazione d'urgenza in esame, tra le quali: diverse norme a sostegno delle attività produttive maggiormente colpite dalle restrizioni alla circolazione per contenere il contagio; alcune disposizioni di politiche sociali per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, in particolare per le categorie maggiormente esposte al rischio del contagio come il personale sanitario o coloro che erano chiamati a lavorare in presenza di condizioni di rischio; tutti gli interventi in

⁶⁰ Gli ambiti di intervento che sono stati classificati sono: Contenimento sanitario, Economico-sociale, Elezioni, Giustizia e Istruzione.

⁶¹ Con la Circolare ministeriale "Polmonite da nuovo Coronavirus (2019 – nCoV) in Cina" del 22 Febbraio 2020, sulla base del Regolamento Sanitario Internazionale è stata istituita la sorveglianza epidemiologica dei casi di Covid-19 in Italia sulla base delle definizioni di caso predisposte dall'OMS e delle specifiche tecniche fornite dall'ECDC ai Paesi UE/SEE ed al Regno Unito. Tutti i casi che corrispondono alla definizione di caso in Italia devono essere notificati entro 24 ore dalla rilevazione al Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione sanitaria e all'Istituto Superiore di Sanità, tramite la registrazione su una piattaforma di sorveglianza online dedicata.

⁶² Tra il 15 e il 20 febbraio 2020 in diversi istituti penitenziari italiani si sono verificati importanti episodi di sommosse violente da parte dei detenuti che dimostravano il proprio dissenso per la gestione dell'emergenza sanitaria all'interno delle carceri italiane, con lo scopo di ottenere permessi per la custodia domiciliare dei detenuti stessi, in maniera generalizzata.

⁶³ I comizi elettorali previsti per i mesi di maggio e di giugno 2020 non potevano essere svolti, viste le occasioni di contagio che potevano creare.

materia di lavoro che hanno previsto l'attivazione di numerosi sussidi al reddito e ammortizzatori sociali; tutte le misure adottate per il mondo dell'istruzione che ha dovuto reinventare la propria didattica con modalità a distanza; gli interventi di ristoro per i beni e le attività culturali che sono state costrette a chiudere quasi per tutto l'anno ad eccezione del periodo estivo; gli aiuti nell'ambito dello sport, garantendo lo svolgimento delle più importanti competizioni sportive ma senza la possibilità della presenza del pubblico come spettatore e con rigidi protocolli sanitari per garantire il distanziamento sociale; le misure a sostegno del mondo dell'editoria, sussidiando le mancate entrate che il blocco degli spostamenti ha comportato nelle casse dei giornali e delle case editrici italiane; tutte le misure relative ai trasporti durante l'emergenza, andando a ridimensionare di gran lunga, rispetto alla normalità, il traffico urbano e nazionale sia su strada che su rotaia; le misure per le pubbliche amministrazioni, richiedendo da una parte la riconversione dell'attività in ufficio in quella da casa tramite l'esercizio dello *smart working*, e dall'altra la capacità di erogare gli aiuti pubblici che si rendevano necessari per diverse categorie sociali; i diversi interventi nell'ambito delle finanze locali per garantire maggiori margini di cassa a tutti gli enti locali che si trovavano in difficoltà a fronte dell'incremento inaspettato delle spese legate alle esigenze di quei cittadini che versavano in condizioni di maggiore disagio; le diverse misure per l'eccezionale impiego delle forze armate, sia nell'ambito dei controlli sul territorio per il rispetto delle restrizioni agli spostamenti, sia per l'aiuto richiesto loro nella gestione organizzativa della produzione di mascherine e igienizzanti prima, dei tamponi e del piano vaccinale poi, garantendo anche l'utilizzo eccezionale dei mezzi delle forze armate per adempiere velocemente a tutte le richieste che venivano inoltrate loro dalle amministrazioni nazionali e regionali.

2.3 Contenimento sanitario

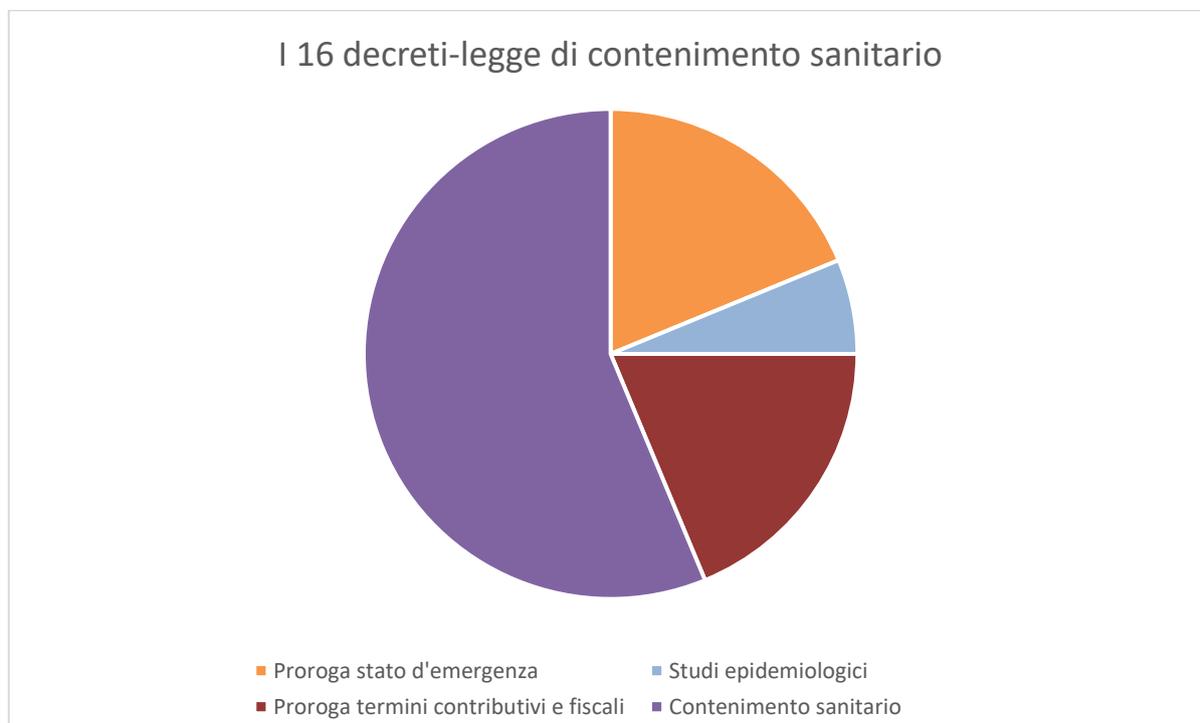
In materia di contenimento sanitario della pandemia, si è cercato di fare tutto ciò che veniva considerato necessario per equipaggiare al meglio il Servizio sanitario nazionale su tutto il territorio italiano, con tutta la strumentazione più idonea per fronteggiare il virus a livello sanitario: molte strutture ospedaliere infatti non erano ben fornite dei dispositivi medici che servivano per curare la malattia a livello clinico, poiché essi non erano mai stati considerati come necessari, e soprattutto non erano disponibili nella quantità che serviva in quei momenti.

Altre misure si sono concentrate in particolare sulla strutturazione di una serie di restrizioni che hanno riguardato tutti i cittadini italiani: dal blocco degli spostamenti tra le regioni, esteso poi alle diverse province, ai comuni e poi vietando gli spostamenti proprio dalla propria abitazione; dalle

chiusure di locali, esercizi commerciali, scuole e università, uffici e palestre, cinema e teatri e tutte le varie attività che non era inquadrabili nell'erogazione di beni primari, come le filiere collegate ai supermercati e alle farmacie.

Altri provvedimenti si sono occupati invece delle diverse proroghe dello stato di emergenza, che era stato fissato prima fino al 31 luglio 2020⁶⁴, poi prorogato fino al 15 ottobre 2020⁶⁵, poi ulteriormente fino al 31 gennaio 2021⁶⁶ e ancora fino al 30 aprile 2021⁶⁷.

In questa macroarea troviamo la maggior parte dei decreti-legge emanati, tra cui: il decreto-legge n. 6 del 2020, il n. 11 del 2020, il n. 14 del 2020⁶⁸, il n. 19 del 2020, il n. 30 del 2020, il n. 33 del 2020, il n. 52 del 2020, il n. 83 del 2020, il n. 125 del 2020, il n. 129 del 2020, il n. 158 del 2020⁶⁹, il n. 172 del 2020, il n. 1 del 2021, il n. 2 del 2021, il n. 7 del 2021 e il n. 12 del 2021.



⁶⁴ Istituito con la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 Gennaio 2020.

⁶⁵ La proroga fino al 15 ottobre 2020 è stata istituita con il decreto-legge 30 luglio 2020 n. 83.

⁶⁶ La proroga fino al 31 gennaio 2021 è stata istituita con il decreto-legge 7 ottobre 2020 n. 125.

⁶⁷ La proroga fino al 30 aprile 2021 è stata istituita con il decreto-legge 14 gennaio 2021 n. 2.

⁶⁸ Il cosiddetto decreto-legge “Io resto a casa”.

⁶⁹ Il cosiddetto decreto-legge “Natale”.

Nel diagramma a torta sopra riportato troviamo i 16 decreti-legge con contenuto sanitario, di cui 9 sono incentrati sul contenimento sanitario del virus, prevedendo restrizioni alla mobilità e alla circolazione e limitazioni in base all'andamento epidemiologico (tra gli altri i decreti-legge "Io resto a casa" e "Natale"), 3 sono dedicati alle diverse proroghe dei termini contributivi e fiscali (i decreti-legge n. 52 e 129 del 2020 e 7 del 2021), 3 invece si sono occupati delle proroghe dello stato di emergenza (i decreti-legge n. 83 e 125 del 2020 e 2 del 2021) e 1 verteva infine sulla disposizione di studi epidemiologici (il decreto-legge n.30 del 2020).

Tra i principali decreti-legge che hanno previsto e disciplinato misure dirette a fronteggiare e a gestire il contenimento sanitario dell'epidemia, troviamo⁷⁰ il decreto-legge n. 6 del 2020, il primo dei decreti-legge predisposto per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il quale disponeva che, nei comuni o nelle aree nei quali fosse risultata positiva almeno una persona di cui non si conoscesse la fonte di trasmissione, le autorità competenti dovevano adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

Tra le misure previste venivano incluse: il divieto di allontanamento e quello di accesso al Comune o all'area interessata; la sospensione di manifestazioni, eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato; la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia, delle scuole e dei viaggi di istruzione; la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei; la sospensione delle procedure concorsuali e delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità; l'applicazione della quarantena con sorveglianza attiva a chi aveva avuto contatti stretti con persone affette dal virus e la previsione dell'obbligo, per chi faceva ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, di comunicarlo all'azienda sanitaria competente, al fine di adottare le dovute misure di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva.

Si introduceva inoltre la facoltà, per le autorità competenti, di adottare ulteriori misure di contenimento, al fine di prevenire la diffusione del virus anche fuori dai casi già elencati.

Si provvedeva inoltre all'adozione delle misure con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri⁷¹, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui le restrizioni riguardavano esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni.

⁷⁰ Servizio studi Camera dei Deputati "Provvedimento. Misure sull'emergenza coronavirus (Covid-19) - Quadro generale" del 4 marzo 2021.

⁷¹ L'utilizzo dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato predisposto dal decreto-legge 23 febbraio 2020 n.6, da cui si è originata tutta la catena di DPCM del filone emergenziale Covid-19.

Troviamo anche il decreto-legge n. 19 del 2020, che era diretto a tipizzare in un atto di rango primario le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari, per periodi di tempo predeterminati.

In particolare in questo decreto si prevedeva che, su specifiche parti del territorio nazionale, o in caso di necessità su tutto il territorio nazionale, potevano essere adottate, con le tipologie di provvedimenti individuate dal decreto-legge in esame, una o più misure, ciascuna di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al 31 luglio 2020.

Nel decreto-legge n. 30 del 2020, si faceva invece fronte che alla necessità di disporre con urgenza di studi epidemiologici e statistici affidati all'Istat⁷² sullo stato immunitario della popolazione, per garantire un'adeguata protezione durante l'emergenza sanitaria con l'istituzione, presso il Ministero della salute, di una piattaforma per il tracciamento dei contatti tra le persone che avessero voluto installare, su base volontaria, un'apposita applicazione per dispositivi di telefonia mobile complementare (App Immuni⁷³).

Il decreto-legge n. 33 del 2020, definiva l'inquadramento con il quale si disponevano le norme di regolazione degli spostamenti e le misure limitative della circolazione fino al 15 ottobre 2020, delineando una nuova cornice normativa, dove le misure emergenziali si rivolgevano prioritariamente a specifiche aree del territorio, basandosi in particolare sull'evolversi dei dati epidemiologici.

Cessavano così di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione già vigenti all'interno del territorio regionale. Le stesse misure potevano essere adottate o reiterate, solo con riferimento a specifiche aree interessate da particolare aggravamento del quadro epidemiologico.

Rimanevano inoltre vietati gli spostamenti tra le regioni fino al 2 giugno 2020, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute.

Nel decreto-legge n. 52 del 2020, si prevedeva di anticipare le quattro ulteriori settimane di cassa integrazione previste dal Decreto rilancio, inizialmente utilizzabili soltanto a partire dal 1° settembre, oltre che a modificare i termini per la presentazione della domanda di REM (reddito di emergenza), nonché quelli per la presentazione delle domande di emersione di rapporti di lavoro irregolare, mentre invece il decreto-legge n. 83 del 2020 prorogava l'efficacia delle disposizioni

⁷² L'Istituto Nazionale di Statistica durante il periodo pandemico ha prodotto una serie di rapporti insieme all'Istituto superiore di sanità (ISS), presentando analisi sulla mortalità nell'anno 2020 per il complesso dei decessi e per il sottinsieme dei soggetti positivi al Covid-19 deceduti, facendo inoltre il punto sulle principali caratteristiche dell'epidemia e i loro effetti sulla mortalità totale, distinguendo tra la prima (febbraio-maggio 2020) e la seconda (ottobre-gennaio 2021) ondata epidemica.

⁷³ L'applicazione "Immuni" è un'applicazione che è stata sviluppata per aiutare il sistema sanitario nazionale a combattere l'epidemia di Covid-19. L'applicazione utilizza la tecnologia degli smartphone per notificare agli utenti, eventuali esposizioni a rischi di contagio, anche se asintomatici.

contenute nei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, che disciplinavano l'applicazione delle misure per contrastare l'espandersi dell'epidemia ed il loro graduale allentamento in rapporto all'evolversi della situazione epidemiologica.

Il decreto-legge n. 125 del 2020 estendeva fino al 31 gennaio 2020 il termine dello stato di emergenza, e prorogava invece fino al 31 dicembre 2020 la maggior parte delle misure di carattere sanitario, disponendo inoltre l'obbligo di avere sempre con sé i dispositivi di protezione delle vie respiratorie, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso, diversi dalle abitazioni private, e in tutti i luoghi all'aperto, ad eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, fosse garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi.

Nel decreto-legge n. 129 del 2020 si interveniva sui termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione. In particolare sono stati ulteriormente differiti i termini della sospensione delle attività di notifica di nuove cartelle di pagamento e il termine della sospensione del pagamento delle cartelle precedentemente inviate e degli altri atti dell'Agente della Riscossione dal 15 ottobre al 31 dicembre 2020. Le disposizioni fanno seguito a quelle già contenute, in materia di riscossione, nei precedenti decreti-legge 18, 34 e 104 del 2020.

Il decreto-legge n. 158 del 2020 modificava invece ancora una volta i termini restrittivi per contenere il contagio, estendendo da 30 a 50 giorni il termine massimo previsto per l'efficacia delle misure dirette a contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus. Venivano inoltre previsti specifici divieti di spostamento per il periodo delle festività natalizie di fine anno, nell'ambito del territorio nazionale.

Il decreto-legge n. 172 del 2020 ha introdotto ulteriori misure restrittive, rispetto a quelle già previste, per le festività natalizie. In particolare, durante i giorni festivi e prefestivi, lo spostamento verso le abitazioni private veniva consentito una sola volta al giorno verso una sola abitazione che si trovava nella medesima regione e nei limiti di due persone.

In tali giorni si applicavano le misure e i divieti previsti per le zone a massimo rischio, prevedendo però eccezioni a favore dei piccoli comuni con popolazione al di sotto dei 5 mila abitanti.

Bar, ristoranti e altre attività di ristorazione rimanevano chiusi, mentre potevano operare le attività commerciali negli orari già consentiti e nel rispetto delle misure di distanziamento.

Il decreto-legge stabiliva infine un sostegno sotto forma di contributo a fondo perduto per gli esercizi commerciali che rientravano nel codice di attività economica per cui veniva prevista la chiusura, mentre il decreto-legge n. 1 del 2021 andava ad introdurre ulteriori effetti restrittivi: tali misure prevedevano il divieto, su tutto il territorio nazionale, di spostarsi tra regioni o province autonome diverse, fatta eccezione per le comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o

motivi di salute, rimanendo sempre consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione.

Veniva prevista inoltre la ripresa dell'attività didattica in presenza nelle istituzioni scolastiche secondarie per il 50% degli studenti, a partire dall'11 gennaio 2021.

Con riferimento invece all'attuazione del piano di somministrazione del vaccino contro il contagio, si prevedevano specifiche procedure per l'espressione del consenso da parte dei soggetti non in grado di prestarlo in maniera libera e consapevole alla somministrazione del trattamento, in particolare per gli ospiti di residenze sanitarie assistite (Rsa).

Il decreto-legge rivedeva inoltre i criteri per l'individuazione degli scenari di rischio da definire con ordinanza del Ministero della salute, aggiungendo alcuni parametri di valutazione rispetto a quanto già previsto, nei territori ove si fosse manifestata un'incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti.

Il decreto-legge n. 2 del 2021 disponeva invece la proroga al 30 aprile 2021 della facoltà di adottare con DPCM le misure di contenimento dei contagi potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per periodi predeterminati di durata non superiore a 50 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte. Veniva contestualmente prorogato lo stato di emergenza e differita al 30 aprile 2021 la data di cessazione di efficacia di tutte le misure limitative della libertà di circolazione all'interno del territorio regionale, salva la possibilità di adottarle con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica.

Si prevedeva peraltro l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di una piattaforma informativa nazionale idonea ad agevolare, sulla base dei fabbisogni rilevati, le attività di distribuzione sul territorio nazionale delle dosi vaccinali, dei dispositivi e degli altri materiali di supporto alla somministrazione, ed il relativo tracciamento.

Venivano infine previste specifiche disposizioni per lo svolgimento delle elezioni per l'anno 2021 e per la proroga di termini in materia di permessi e titoli di soggiorno.

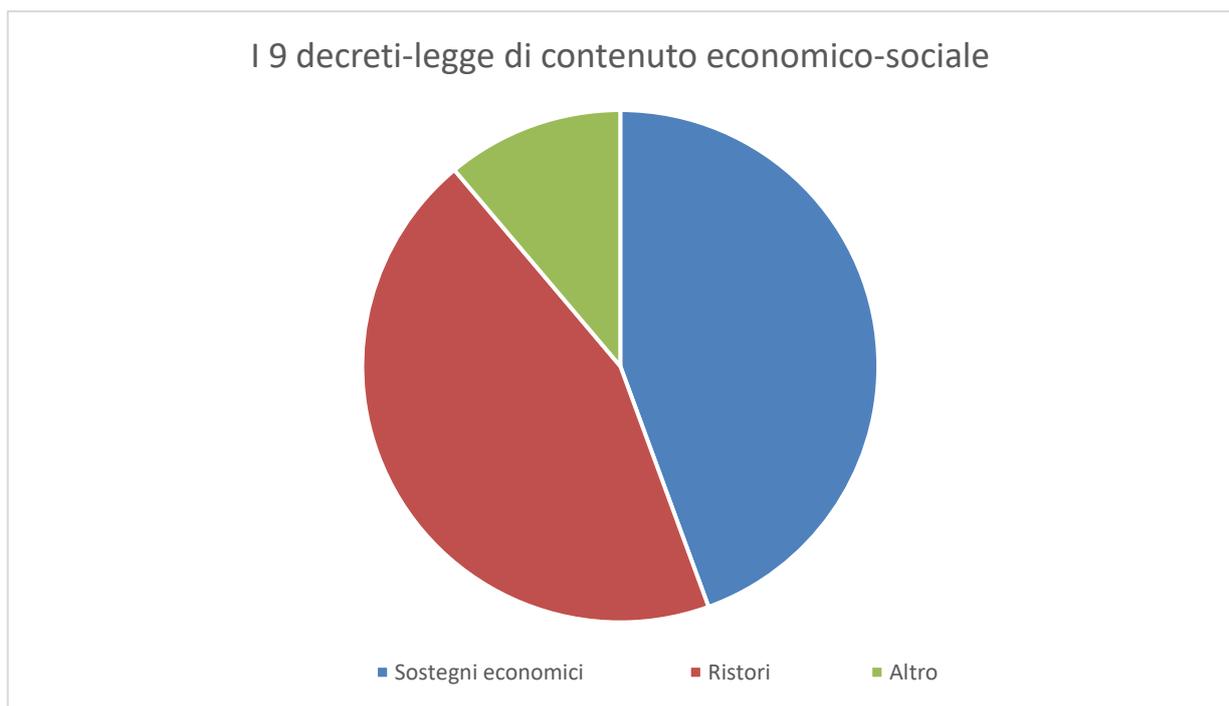
Il decreto-legge n. 7 del 2021 prevedeva infine la proroga degli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni, di recupero dei crediti di imposta, di liquidazione e di rettifica e liquidazione, per i quali i termini di decadenza scadono tra l'8 marzo ed il 31 dicembre 2020, che verranno così emessi entro il 31 dicembre 2020 e notificati nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 28 febbraio 2022, e il decreto-legge n. 12 del 2021 disponeva la proroga del divieto di spostamento tra le regioni sull'intero territorio nazionale, vietando inoltre anche lo spostamento in entrata e in uscita tra i territori di diverse regioni o province autonome, salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute,

rimanendo comunque consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione.

2.4 Economico e sociale

In materia economica e finanziaria troviamo una serie di decreti-legge creati per far fronte alle esigenze economiche e sociali conseguenti alla chiusura forzata del Paese come il decreto-legge n. 9 del 2020, il decreto-legge n. 18 del 2020⁷⁴, il decreto-legge n. 23 del 2020⁷⁵, il decreto-legge n. 34 del 2020⁷⁶, il decreto-legge n. 104 del 2020⁷⁷ e i decreti-legge n. 137-149-154-157 dello scorso novembre 2020⁷⁸.

Come possiamo notare dal grafico sottostante, dei 9 decreti-legge di contenuto economico e sociale, 4 sono incentrati sui sostegni economici a famiglie e specifiche parti sociali (Cura Italia, Liquidità, Rilancio e Agosto), 4 sono i decreti Ristori (Ristori, Ristori bis, Ristori ter, Ristori quater) e 1 è il decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 che, essendo stato redatto nella primissima fase della pandemia, non è stato convertito.



⁷⁴ Il cosiddetto decreto-legge “Cura Italia”.

⁷⁵ Il cosiddetto decreto-legge “Liquidità”.

⁷⁶ Il cosiddetto decreto-legge “Rilancio”.

⁷⁷ Il cosiddetto decreto-legge “Agosto”.

⁷⁸ I cosiddetti decreti-legge “Ristori” (Ristori, Ristori bis, Ristori ter, Ristori quater).

Tra i decreti-legge in materia economico-finanziaria e di incentivo a specifici settori dell'economia, troviamo diversi tipi di interventi come quelli concernenti l'aumento della spesa sanitaria e il riparto delle risorse economiche aggiuntive tra le regioni e tra le strutture preposte alla gestione dell'emergenza sanitaria, o i decreti utilizzati per i vari scostamenti di bilancio e per gli interventi in materia economico-finanziaria.

Inoltre troviamo diversi provvedimenti settoriali di sostegno ad alcune grandi imprese o a specifici ambiti che hanno subito maggiormente il peso delle chiusure legate al *lockdown*: in particolare troviamo tutta la filiera del commercio e delle piccole e medie imprese che, gestite molto spesso a livello familiare, non hanno sempre avuto la forza economica e le risorse sufficienti per andare avanti con la propria attività commerciale, con la conseguenza che molte di esse sono state costrette a chiudere, alcune solamente per qualche mese ma purtroppo molte altre in maniera definitiva.

Un altro importante filone ha riguardato invece i provvedimenti che sono intervenuti a sostegno delle famiglie e delle particolari categorie svantaggiate, con la funzione di stimolo della domanda interna, tramite sussidi, assegni familiari e bonus creati *ad hoc* per aiutare precise e definite categorie sociali.

Infine è stata prodotta anche una serie di disposizioni che miravano ad un generale intervento di rilancio dell'economia, essenzialmente in funzione di ripartenza di tutto il sistema nazionale a seguito delle perdite registrate a causa della pandemia, tramite incentivi in diversi settori economici come quello dei trasporti o delle abitazioni⁷⁹, nell'ottica del risparmio energetico e dello sviluppo ecologico.

Si trattava frequentemente di provvedimenti estremamente corposi, spesso eterogenei, o omogenei solo nella finalità, e soggetti quindi ad una significativa inflazione contenutistica in sede di conversione. Sono risultati estremamente ricorrenti infatti i casi di ricorso alla questione di fiducia e i casi di accorpamento⁸⁰ o di concatenazione tra più provvedimenti, anche se vertenti su ambiti non perfettamente coincidenti.

Tra i principali decreti-legge che hanno previsto e disciplinato misure dirette a fronteggiare e a gestire le conseguenze economiche e sociali derivanti dall'adozione delle diverse misure restrittive per il contenimento dell'epidemia, troviamo il decreto-legge n. 18 del 2020, in cui il Governo è

⁷⁹ Da segnalare: l'Ecobonus, la misura promossa del Ministero dello Sviluppo Economico che offre contributi per l'acquisto di veicoli a ridotte emissioni, così come previsto dalla Legge di Bilancio 2019 e dalle successive modifiche normative dell'ultimo anno; il Superbonus e il Sisma-bonus al 110%, introdotti dal decreto-legge "Rilancio" che hanno come obiettivo quello di favorire gli interventi di efficientamento energetico e antisismico, nonché l'installazione di impianti fotovoltaici o delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

⁸⁰ Vedi Capitolo Quarto del presente elaborato, al paragrafo "L'accorpamento tra decreti-legge".

intervenuto per sostenere economicamente le famiglie, i lavoratori e le imprese con risorse pari circa a 25 miliardi di euro diretti al mondo del lavoro, pubblico e privato, al potenziamento del Servizio sanitario nazionale, alle attività produttive e ai settori più colpiti dagli effetti negativi legati all'emergenza epidemiologica. Tale decreto ha inoltre assorbito le principali disposizioni del decreto-legge n. 9 del 2020 che aveva stanziato le prime risorse a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese a seguito dell'emergenza epidemiologica; ha inglobato anche le disposizioni del decreto-legge n. 11 del 2020 riguardante specifiche misure per lo svolgimento delle udienze giudiziarie e per l'applicazione di specifiche norme negli istituti penitenziari e penali per minorenni, nonché specifiche deroghe temporali per la giustizia amministrativa e contabile.

Infine ha recepito anche alcune disposizioni del decreto-legge n. 14 del 2020, con il quale si prevedeva il potenziamento del Servizio sanitario nazionale anche mediante un piano di assunzioni straordinarie nel comparto sanitario, come il reclutamento di specializzandi e medici di medicina generale, l'incremento della specialistica, l'assistenza domiciliare a persone con disabilità e misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale.

Il decreto-legge n. 23 del 2020, interveniva invece per garantire la continuità delle imprese e favorire i settori più colpiti dall'emergenza, prevedendo in particolare fino al 31 dicembre 2020, il rilascio di garanzie in favore di banche, istituzioni finanziarie e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito, per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese, fino ad un importo complessivo di 200 miliardi di euro; vi erano inoltre misure per il sostegno all'esportazione, all'internazionalizzazione e agli investimenti delle imprese, nonché disposizioni sulla sottoscrizione dei contratti e delle comunicazioni in modo semplificato. Specifiche norme sono state previste, fino a dicembre 2020, anche per il fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese per le esigenze di liquidità.

Il decreto-legge n. 34 del 2020, ha previsto numerosi interventi di spesa, per complessivi 55 miliardi di euro, a sostegno dei settori più colpiti dall'emergenza epidemiologica, con misure riguardanti, tra l'altro, la sanità, il lavoro, le politiche sociali, il credito e le attività produttive, mentre il decreto-legge n. 104 del 2020, che prorogava alcuni degli interventi di sostegno previsti dal decreto-legge n. 18 del 2020 "Cura Italia" e successivamente confermati con il decreto-legge n. 34 del 2020 "Rilancio".

Tra le principali misure introdotte figuravano anche interventi e risorse per il lavoro tra cui: sgravi contributivi, la possibilità di rateizzare gli adempimenti fiscali, proroghe per cassa integrazione, reddito di emergenza e un ulteriore bonus baby-sitter, oltre ad interventi riguardanti la scuola.

Il decreto-legge n. 137 del 2020, ha stanziato invece delle risorse per intervenire nei settori economici oggetto della nuova sospensione delle attività a seguito del DPCM del 24 ottobre 2020 a

fronte della rapida crescita delle curve epidemiologiche dei contagi, a sostegno del lavoro e delle fasce più deboli della popolazione, oltre che per il potenziamento della tutela della salute pubblica. Tali risorse andavano a finanziare, con contributi a fondo perduto, le imprese dei settori oggetto delle nuove restrizioni, tra cui le filiere di agricoltura e pesca; inoltre si decideva la proroga della cassa integrazione, l'esonero dei versamenti dei contributi previdenziali, l'estensione ai mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020 del credito d'imposta sugli affitti, la cancellazione della seconda rata IMU 2020, le misure per i lavoratori dello spettacolo e del turismo, i fondi per i settori più colpiti, la proroga di due mesi del reddito d'emergenza, l'indennità per i lavoratori del settore sportivo e il sostegno allo sport dilettantistico.

In tema di salute e sicurezza sono state previste inoltre misure per potenziare la risposta del sistema sanitario mediante lo stanziamento di 30 milioni di euro per la somministrazione di 2 milioni di tamponi rapidi presso i medici di base ed i pediatri, oltre che l'istituzione, presso il Ministero della salute, del servizio nazionale di risposta telefonica per la sorveglianza sanitaria e le attività di *contact tracing*⁸¹.

Il decreto-legge n. 149 del 2020, ha stanziato inoltre ulteriori risorse per permettere di bilanciare gli effetti negativi derivanti dalle ultime misure restrittive adottate per arginare la rapida crescita della curva epidemiologica del virus. Tra le novità introdotte sono da elencare: l'estensione dei contributi a fondo perduto per nuove attività e rifinanziamento di congedi e bonus baby sitter; il bonus affitti per le attività sospese nelle zone a massimo rischio; la sospensione dei contributi Inps e dei versamenti relativi all'Iva per il mese di novembre 2020.

Tra le disposizioni in materia di salute, si segnalava, da parte delle regioni, l'acquisto di prestazioni ordinarie da strutture private accreditate, in funzione dell'andamento dell'emergenza sanitaria, nonché l'arruolamento a tempo determinato di medici e infermieri militari.

Veniva inoltre previsto il finanziamento di un nuovo fondo straordinario per il sostegno degli enti del terzo settore per interventi di utilità sociale senza scopo di lucro.

Altre norme sono state previste con riferimento al sostegno del settore agricolo, del trasporto pubblico locale, delle associazioni sportive dilettantistiche e dei lavoratori sportivi, dell'organizzazione della giustizia e in materia di elezioni degli organi territoriali e nazionali degli ordini professionali.

Il decreto-legge n. 154 del 2020, ha rifinanziato alcune misure di sostegno alle imprese colpite

⁸¹ Il *contact tracing* (il tracciamento dei contatti) cerca di ricostruire le catene di contatti di persone positive al virus. Un tracciamento che può avvenire in maniera "tradizionale", intervistando le persone positive e risalendo alle situazioni nelle quali hanno potuto mettere a rischio la salute di persone vicine e provvedendo ad avvisarle, ma anche tramite l'utilizzo di sistemi informatici come le app dei cellulari. Il *contact tracing* è ciò che i sistemi sanitari locali hanno cercato di fare sin dall'inizio dell'epidemia per cercare di circoscrivere i contagi.

dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, stanziando ulteriori risorse destinate al fondo istituito con il precedente decreto-legge n. 149 del 2020.

Sono state inoltre previste risorse per il finanziamento di misure urgenti di solidarietà alimentare per i Comuni e per l'acquisto di farmaci per la cura di pazienti affetti dal virus.

Il decreto-legge n. 157 del 2020, ha disposto infine ulteriori nuove misure a sostegno di imprese e lavoratori in determinati settori, prevedendo un'indennità pari a 1000 euro per diverse categorie di lavoratori e di 800 euro per i lavoratori del settore sportivo.

Sono state inoltre dettate disposizioni in tema di integrazione salariale e proroghe e sospensioni in materia fiscale e contributiva.

2.5 Materia elettorale

In materia elettorale invece troviamo tre decreti-legge che disciplinano i vari ambiti inerenti allo svolgimento delle consultazioni elettorali, prevedendo speciali protocolli di sicurezza per evitare il contagio e permettere un corretto svolgimento delle stesse.

In particolare il decreto-legge n. 103 del 2020 disciplina le modalità operative di svolgimento delle procedure elettorali, stabilendo nuovi ed innovativi protocolli di sicurezza per evitare che, nello svolgimento delle operazioni di voto, possano crearsi occasioni di contagio tra i cittadini elettori che si recano al seggio per adempiere alle proprie prerogative costituzionali.

Il decreto-legge n. 117 del 2020 invece si è occupato di prevedere adeguate disposizioni per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggi elettorali, cercando di gestire al meglio anche lo svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai Comuni negli stessi ambienti, con la creazione di percorsi differenziati, per prevenire così ogni ipotetica occasione di contagio.

Il decreto-legge n. 148 del 2020 infine, tenendo conto delle ripercussioni generate dalla pandemia in corso e cercando quindi di assicurare che le prossime consultazioni elettorali previste nel 2020 si potessero svolgere in condizioni di sicurezza per i cittadini, ha predisposto il rinvio al 2021, entro il 31 marzo, delle elezioni comunali e provinciali già indette per il 22 e 23 novembre 2020, disponendo l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature a Sindaco e consigliere comunale e la proroga del termine del mandato dei Sindaci e dei Presidenti di provincia in scadenza fino alla nuova data delle elezioni.

2.6 Giustizia

In materia di organizzazione e funzionamento della giustizia troviamo i decreti-legge n. 28 e 29 del 2020, atti in particolar modo a gestire la situazione delle carceri, connessa all'emergenza derivante dal sovraffollamento, istituendo un sistema di allerta negli istituti penitenziari per arginare il contagio da Covid-19. Inoltre sono state deliberate delle misure in materia di detenzione domiciliare, sostituendo, per alcuni detenuti, la custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria.

In particolare è stata prevista una specifica normativa in tema di accesso alla detenzione domiciliare, ai permessi e al differimento della pena per ragioni di salute.

Sono state previste, inoltre, disposizioni più stringenti in tema di detenzione domiciliare e differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19 riguardanti le persone condannate e reclusi per reati associativi di mafia, terrorismo, traffico di stupefacenti e i detenuti al 41-bis, in presenza di un cambiamento delle condizioni che hanno giustificato la sostituzione della misura cautelare.

Viene previsto infine che il giudice, prima di provvedere, debba sentire l'autorità sanitaria regionale riguardo alla situazione sanitaria locale e acquisire dal DAP⁸² informazioni circa l'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui l'imputato può essere nuovamente sottoposto alla custodia carceraria senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

2.7 Istruzione

In materia di istruzione, università e ricerca troviamo poi due decreti-legge che hanno cercato di predisporre in particolare dei protocolli sanitari per il ritorno in sicurezza a scuola e nelle aule universitarie da parte di bambini e ragazzi, prevedendo percorsi di accesso differenziati, orari scaglionati, modalità eventuali di didattica a distanza in caso di contagiati tra gli alunni in classe e particolari modalità di gestione della permanenza nelle strutture scolastiche, per garantire la sicurezza ed evitare occasioni di contagio.

In particolare, il decreto-legge n. 22 del 2020 è volto a regolare la conclusione dell'anno scolastico 2019-2020 e lo svolgimento degli esami di Stato, oltre che disciplinare l'avvio dell'A.S. 2020-2021, gli esami per l'abilitazione all'esercizio delle professioni e la continuità della gestione delle

⁸² Il DAP è il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria istituito dall'art. 30 della legge 395 del 1990, nell'ambito del Ministero della giustizia. Esso ha la gestione amministrativa del personale e dei beni della amministrazione penitenziaria, svolge i compiti relativi alla esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive e svolge i compiti previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati.

Università e delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica.

Il decreto-legge n. 111 del 2020 invece è stato redatto per far fronte alla necessità di predisporre aggiuntive risorse economiche per la ripartenza dell'anno scolastico 2020-2021, al fine di sostenere le spese per permettere il ritorno in aula degli studenti con le nuove disposizioni legate al distanziamento sociale.

2.8 Profilo dell'incidenza sull'assetto normativo

I decreti-legge che abbiamo presentato fino ad ora possono essere classificati anche in base ai diversi profili dell'incidenza sull'assetto normativo che il legislatore decide di predisporre in base all'esigenza cui dovranno far fronte. Tra le diverse tipologie maggiormente comuni nel nostro ordinamento, troviamo per esempio le leggi provvedimento, le leggi di bilancio⁸³, le leggi intersettoriali o le leggi di settore⁸⁴.

I decreti-legge oggetto di questo elaborato possono essere inquadrati, in particolare, anche in due specifiche tipologie: le leggi provvedimento o le leggi intersettoriali.

Le prime hanno la caratteristica di avere un contenuto puntuale che si rivolge ad un pubblico di soggetti destinatari ben definito e particolarmente circoscritto, mentre le seconde hanno la specificità di incidere contestualmente su più settori diversi tra loro.

Come già ampiamente spiegato prima in occasione degli ambiti di intervento, non risulta molto semplice poter effettuare questo tipo di classificazione, in particolare di fronte ad un insieme di decreti come quelli in oggetto che, vista la necessità e l'urgenza con cui sono stati redatti, sono stati in larga parte dei decreti-legge provvedimento ma con un insieme multiforme di norme al proprio interno dove si inserivano, senza classificazione alcuna, tutte le misure che si ritenevano necessarie in quel momento per fronteggiare il contagio pandemico e tamponare così le dilaganti conseguenze negative.

I decreti-legge della prima fase sono classificabili come provvedimenti, tra cui troviamo il decreto-legge n. 6 del 2020, il n. 14 del 2020, il n. 18 del 2020, ma anche il n. 22 del 2020, il n. 23 del 2020 e il n. 34 del 2020.

Altri decreti-legge che sono stati emanati nel corso della pandemia (ottobre-dicembre 2020), sono invece dei decreti che hanno dei contenuti marcatamente intersettoriali, come dimostrato per

⁸³ Strumenti legislativi previsti dall'articolo 81 della Costituzione attraverso i quali il Governo, con un documento contabile di tipo preventivo, comunica al Parlamento le spese pubbliche e le entrate previste per l'anno successivo in base alle leggi vigenti.

⁸⁴ A differenza delle leggi intersettoriali, le leggi di settore vengono predisposte per normare una particolare filiera normativa, andando a costituire così un'ordinata produzione normativa nello specifico ambito.

esempio dai decreti n. 137, 149, 154 e 157 del 2020 dove, parallelamente a misure di tipo economico rivolte a coloro che hanno subito delle perdite nella propria attività commerciale legata alle chiusure imposte per il contenimento epidemiologico del virus, sono stati inseriti provvedimenti inerenti ad un insieme variegato di materie che non presentano un carattere simile ai contenuti esposti in precedenza.

A tal proposito, nel decreto-legge n. 149 del 2020 sono state inserite anche le disposizioni che riguardano la pubblicazione dei risultati del monitoraggio dei dati relativi all'emergenza epidemiologica, disponendo la divulgazione con frequenza settimanale dei dati epidemiologici allo scopo di individuare le regioni nei cui territori si manifestava un più elevato rischio; o per esempio nel decreto-legge n. 137 del 2020 sono state previste, in tema di salute e sicurezza, misure per potenziare la risposta del sistema sanitario, tramite la somministrazione di 2 milioni di tamponi rapidi presso i medici di base ed i pediatri, oltre che l'istituzione di un servizio nazionale di *contact tracing* per la sorveglianza sanitaria.

Tale decreto-legge prevedeva inoltre specifiche misure per il settore della giustizia, in particolare per l'utilizzo di collegamenti da remoto e per la semplificazione del deposito di atti e documenti.

Cercheremo ora di delineare le due tipologie, cercando di comprendere al meglio la differente natura dei due profili normativi.

2.9 Le leggi provvedimento

La legge provvedimento è un atto che vive la propria genesi attraverso una procedura di formazione tipica di un atto avente forza di legge e che, congiuntamente, presenta il contenuto tipico di un atto provvedimentale, come ribadito dalla Corte Costituzionale nel 2013⁸⁵ quando specificò che “rientrano nella categoria di leggi provvedimento tutte le leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, incidendo quindi su un numero determinato e limitato di destinatari, e che hanno un contenuto particolare e concreto”.

Volendo fornire qualche riferimento specifico, si può guardare per esempio ad un atto che contiene un'espropriazione per pubblica utilità, configurando quindi la legge provvedimento come una disposizione legislativa che provvede in via alternativa ad un procedimento amministrativo.

Appare evidente quindi come, a differenza degli atti normativi, ci troviamo di fronte a regole espresse da un atto avente forza di legge che, indirizzandosi a soggetti individuati precisamente, provvede a curare una situazione concreta e non ripetibile.

⁸⁵ Dalla sentenza n. 275 del 2013, pronunciata dalla Corte Costituzionale.

La dottrina ormai non discute più in merito all'ammissibilità della legge provvedimento, a fronte del fatto che l'ammissibilità della stessa è ritenuta pressoché unanime; ci si concentra invece oggi nell'individuare quelle situazioni giuridiche in cui la categoria in questione potrebbe essere dichiarata illegittima, originando dei limiti alla legge-provvedimento.

Il tema dei limiti della legge provvedimento nasce dalla propria componente sostanziale, considerando infatti che le leggi provvedimento presentano un contenuto provvedimentale.

Gli atti provvedimentali sono quelli teoricamente contrapposti agli atti di natura normativa: si parla infatti di atti aventi natura normativa per indicare quegli atti che contengono una norma giuridica.

La norma giuridica presenta però due caratteristiche fondamentali: la generalità e l'astrattezza.

Più precisamente, con generalità ci si riferisce alla "indeterminabilità dei soggetti ai quali la norma si indirizza" mentre con astrattezza si fa riferimento alla "situazione ideale tipizzata alla quale è possibile ricondurre ogni ipotetico caso reale da regolamentare".

Così una norma può dirsi giuridica quando, indirizzandosi ad una categoria genericamente determinata di soggetti, preveda o vieti un comportamento solo idealmente configurato; un atto è quindi considerato normativo qualora contenga una norma giuridica e cioè un'indicazione generale e astratta, da applicare però tanto a livello soggettivo quanto a livello situazionale.

La forma della legge provvedimento invece è quella che deriva dall'*iter* di formazione degli atti aventi forza di legge che contengono norme giuridiche precise e mirate, dove la norma che viene prevista è specifica nel rivolgersi ad una ed una sola situazione.

In conclusione, posto che sia legge provvedimento ogni atto avente forza di legge, anche ogni altro atto provvedimentale diverso dalla legge, ma con la medesima forza, può considerarsi legge provvedimento, come i decreti-legge provvedimento in questione.

2.10 Le leggi intersettoriali

In presenza di fenomeni complessi che possono determinare importanti modificazioni nei processi legislativi, risulta necessario riorganizzare la legislazione su nuove basi, tramite degli strumenti che sappiano consolidare la legislazione stessa in maniera differente rispetto alla quotidianità.

In particolare nell'ambito legislativo, si sviluppano politiche legislative intersettoriali che si caratterizzano per un elevato grado di auto-organizzazione e razionalizzazione.

Per gli ambiti già da tempo interessati da questo tipo di legislazione, la definizione di questi moduli è affidata a norme speciali contenute nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari, che configurano modalità di intervento abbastanza consolidate.

Sotto il profilo della qualità dell'intervento normativo si osserva che, a partire dal 1992, la legislazione intersettoriale comincia ad acquisire un ruolo sempre più rilevante nel determinare gli indirizzi generali della legislazione.

La legislazione intersettoriale è una legislazione che si occupa di alcuni grandi obiettivi strategici che interessano gli interventi su specifici settori. Tali obiettivi sono stati inizialmente individuati nella necessità del risanamento economico, nella riconduzione delle variabili macroeconomiche entro i parametri richiesti per l'adesione all'Unione monetaria europea, nelle grandi riforme dell'economia nazionale necessarie per adeguare il sistema economico alle regole della concorrenza, nonché nel recupero dei ritardi nel recepimento da parte del nostro Paese della normativa comunitaria: tutti obiettivi che attraversano trasversalmente i diversi settori. Il risanamento finanziario ed economico si è necessariamente esteso, fin dall'inizio, alle grandi riforme amministrative, anche esse necessarie per razionalizzare le modalità operative degli apparati pubblici e per ottimizzare l'uso delle risorse.

Da tali rilievi emerge in definitiva che la legislazione intersettoriale si presenta come una forma molto avanzata di legislazione, capace di esprimere indirizzi politici generali di grande portata, in particolare in situazioni di grande difficoltà gestionale.

Essa mostra comunque caratteri di particolare complessità non solo in relazione alla varietà delle materie di intervento, ma anche per gli aspetti procedurali della decisione parlamentare: tali leggi infatti richiedono un'organizzazione complessa della funzione legislativa secondo moduli che vincolano tempi e contenuti delle deliberazioni riguardanti i singoli provvedimenti, affiancando agli atti propriamente legislativi le funzioni di indirizzo e di controllo parlamentare.

CAPITOLO TERZO

3.1 Introduzione

In questo terzo capitolo verrà analizzata la produzione della decretazione d'urgenza oggetto del nostro studio, in base alle macroaree create in precedenza⁸⁶, distinguendo i decreti-legge che hanno visto realizzarsi la propria conversione in legge e quelli che invece hanno subito una successiva abrogazione, per mano dello stesso Governo.

Partendo dall'analisi della tabella con i 23 decreti-legge al centro del presente elaborato che si trova in allegato⁸⁷ e che racchiude graficamente tutti gli aspetti più importanti da analizzare dei decreti-legge in oggetto, di seguito verrà classificata la produzione legislativa rispetto all'intervallo temporale intercorso tra la deliberazione del decreto-legge e la successiva approvazione parlamentare della legge di conversione, in relazione all'ambito di trattazione dei diversi decreti, che si è reso necessario per la definitiva conversione. Inoltre verrà prestata particolare attenzione all'intervallo di tempo tra la data di emanazione dei decreti-legge e la data in cui viene licenziato il provvedimento nella Camera che lo ha esaminato per prima.

Si procederà poi con la catalogazione delle diverse dimensioni dei decreti, confrontando l'estensione del testo licenziato dal Consiglio dei Ministri con quello ottenuto al termine del processo di conversione, soffermandosi in particolare sull'incremento quantitativo dei commi e delle parole registratosi in sede di conversione, cercando così di quantificare la capacità trasformativa dell'*iter* parlamentare registratosi nel campione dei decreti-legge oggetto di studio del presente elaborato.

Infine verranno considerati i passaggi parlamentari che si sono resi necessari per convertire il testo del decreto-legge, nonché la presenza delle questioni di fiducia che il Governo ha ritenuto opportuno porre e la specificazione della particolare Camera in cui l'esecutivo ha deciso di richiederla.

3.2 Decreti-legge convertiti e abrogati

Dei 32 decreti-legge che stiamo analizzando, 15 sono stati convertiti in legge, il 47% del totale. I restanti 17 decreti invece non sono stati convertiti in legge nei tempi previsti, venendo quindi

⁸⁶ Riportati nei paragrafi del Capitolo secondo da "Ambiti di intervento" in avanti.

⁸⁷ I 32 decreti-legge oggetto del presente elaborato sono catalogati nella tabella di pagina 97.

abrogati, il 53% del totale; la maggior parte delle disposizioni contenuti dei decreti-legge abrogati sono però state quasi sempre fatte confluire in altri decreti-legge.

Le motivazioni inerenti alle singole conversioni o abrogazioni dei decreti-legge possono essere cercate in diversi ambiti: in alcune situazioni il Governo non ritiene opportuno procedere con la conversione parlamentare in quanto l'obiettivo politico da raggiungere con quello strumento magari è già stato compiuto, rendendo quindi inutile la conversione⁸⁸; oppure può verificarsi che manchi la volontà politica da parte dei gruppi parlamentari che sostengono la maggioranza nel voler vedere convertito il decreto-legge in questione, mettendo in una strada senza uscita il Governo che sarà costretto a ritirarlo, facendo al massimo confluire i contenuti in un altro decreto; può anche accadere che, in presenza di diversi decreti-legge, il Governo decida di convertirne solamente uno, facendo confluire le disposizioni degli altri decreti nel testo dell'unico decreto che verrà convertito; infine può accadere anche che le disposizioni del decreto-legge deliberato dal Consiglio dei Ministri risultino, nel corso dei giorni successivi, inadatte a normare una data materia oppure si rendano superate da fatti che riguardano lo stesso ambito d'azione.

Di seguito i 15 decreti-legge che sono stati convertiti in legge⁸⁹.

Decreti-legge	Conclusione iter	Legge di conversione
06 del 23-02-20	Convertito	13 del 05-03-20
18 del 17-03-20	Convertito	27 del 24-04-20
19 del 25-03-20	Convertito	35 del 22-05-20
22 del 08-04-20	Convertito	41 del 06-06-20
23 del 08-04-20	Convertito	40 del 05-06-20
28 del 30-04-20	Convertito	70 del 25-06-20
30 del 10-05-20	Convertito	72 del 02-07-20
33 del 16-05-20	Convertito	74 del 14-07-20
34 del 19-05-20	Convertito	77 del 17-07-20
83 del 30-07-20	Convertito	124 del 25-09-20
104 del 14-08-20	Convertito	126 del 13-10-20
125 del 07-10-20	Convertito	159 del 27-11-20
137 del 28-10-20	Convertito	176 del 18-12-20
172 del 18-12-20	Convertito	06 del 29-01-21
02 del 14-01-21	Convertito	29 del 12-03-21
Totale: 15 decreti, il 47%		

⁸⁸ Essendo uno strumento legislativo che entra subito in vigore, molte volte viene utilizzato per disciplinare situazioni di immediata attualità che possono perdere il carattere costituzionale di necessità e di urgenza nel giro di qualche giorno, così da non esser ritenuti più indispensabili da essere convertiti.

⁸⁹ Dati raccolti dal sito istituzionale della Gazzetta Ufficiale www.gazzettaufficiale.it e dalla piattaforma informatica Normattiva www.normattiva.it.

A seguire i 17 decreti-legge che invece sono stati abrogati e fatti confluire in altri decreti-legge.

Decreti-legge	Conclusione iter	Legge di conversione
09 del 02-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20
11 del 08-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20
14 del 09-03-20	Abrogato e confluito	nel 18/20
29 del 10-05-20	Abrogato e confluito	nel 28/20
52 del 16-06-20	Abrogato e confluito	nel 34/20
103 del 14-08-20	Abrogato e confluito	nel 104/20
111 del 08-09-20	Abrogato e confluito	nel 104/20
117 del 11-09-20	Abrogato e confluito	nel 104/20
129 del 20-10-20	Abrogato e confluito	nel 125/20
148 del 07-11-20	Abrogato e confluito	nel 125/20
149 del 09-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20
154 del 23-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20
157 del 30-11-20	Abrogato e confluito	nel 137/20
158 del 02-12-20	Abrogato e confluito	nel 172/20
01 del 05-01-21	Abrogato e confluito	nel 172/20
07 del 30-01-21	Abrogato e confluito	nel 183/20
12 del 12-02-21	Abrogato e confluito	nel 02/21
Totale: 17 decreti, il 53%		

3.3 Periodo temporale di conversione

In merito al periodo temporale che si è reso necessario per l'*iter* di conversione parlamentare dei decreti-legge, tra l'emanazione del decreto-legge e la successiva deliberazione delle due Camere alla legge di conversione, vediamo come alcuni di questi hanno conosciuto un rapido *iter* parlamentare, venendo approvati in Parlamento velocemente e con poche modifiche aggiuntive⁹⁰.

Tra questi troviamo il decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, la cui legge di conversione è stata approvata definitivamente il 5 marzo 2020, a soli 9 giorni dalla sua emanazione, il periodo di conversione più breve tra i 15 decreti-legge che sono stati convertiti del nostro campione⁹¹.

⁹⁰ Perna R. "Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza", in Quaderni costituzionali del 2010.

⁹¹ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati "La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea" Rapporto 2019-2020, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, 2020: Parte seconda "La Legislazione nell'emergenza".

Come ricorda l'articolo 77 della Costituzione⁹², i decreti-legge “*perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione*”, e molti dei 15 decreti-legge che stiamo analizzando hanno avuto un *iter* parlamentare molto prolungato che si è concluso appena pochi giorni prima dello scattare dei sessanta giorni previsti.

Tra questi troviamo per esempio il decreto-legge 16 maggio 2020 n. 33, che ha necessitato di ben 54 giorni per la propria conversione parlamentare, avvenuta solo il 14 luglio 2020, il periodo di conversione più lungo tra i 15 decreti-legge che sono stati convertiti.

Guardiamo ora tutti i decreti-legge convertiti in legge, presentandoli nella seguente tabella in ordine dal decreto che ha necessitato di maggior tempo per la propria conversione, al decreto che invece ne ha necessitato di meno⁹³.

Decreti-legge	Legge di conversione	Giorni di conversione
06 del 23-02-20	13 del 05-03-20	9
18 del 17-03-20	27 del 24-04-20	31
19 del 25-03-20	35 del 22-05-20	51
22 del 08-04-20	41 del 06-06-20	51
23 del 08-04-20	40 del 05-06-20	45
28 del 30-04-20	70 del 25-06-20	50
30 del 10-05-20	72 del 02-07-20	48
33 del 16-05-20	74 del 14-07-20	54
34 del 19-05-20	77 del 17-07-20	51
83 del 30-07-20	124 del 25-09-20	51
104 del 14-08-20	126 del 13-10-20	47
125 del 07-10-20	159 del 27-11-20	43
137 del 28-10-20	176 del 18-12-20	44
172 del 18-12-20	06 del 29-01-21	35
02 del 14-01-21	29 del 12-03-21	50
		Media: 44 giorni

La media dei giorni che si sono resi necessari per convertire i presenti 15 decreti-legge, è stato di 44 giorni.

Consideriamo invece ora il tempo occorso tra l’emanazione del decreto-legge e il licenziamento del testo da parte della Camera che lo ha esaminato per prima.

Tra i decreti-legge oggetto della presente analisi, alcuni hanno impiegato la maggior parte del

⁹² Da www.senato.it - [La Costituzione - Articolo 77](#).

⁹³ Dati raccolti dalla tabella “Tempi di approvazione delle leggi in ogni passaggio parlamentare nelle leggi di conversione dei decreti-legge – XVIII Legislatura” dal sito istituzionale della Camera dei Deputati, nella sezione “Documentazione parlamentare” - Comitato per la Legislazione - Dossier www.temi.camera.it.

tempo che si è reso necessario per la conversione in legge, nell'esame della prima camera: tra questi troviamo in particolare il decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, la cui permanenza nella prima camera è stata di ben 44 giorni, mentre il successivo iter, presso il Senato della Repubblica, ha richiesto 7 giorni, a fronte dei 51 giorni complessivi che sono stati impiegati per la conversione; ma anche il decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, la cui permanenza nella prima camera è stata di ben 42 giorni, mentre il successivo iter, presso il Senato della Repubblica, ha richiesto solo 2 giorni, a fronte dei 44 giorni complessivi che sono stati impiegati per la conversione⁹⁴.

Vediamo ora nella tabella sotto riportata i giorni che si sono resi necessari per la prima lettura dei 15 decreti-legge convertiti.

Decreti-legge	Legge di conversione	Giorni di approvazione 1° Camera	Licenziato da	Licenziato il
06 del 23-02-20	13 del 05-03-20	3	Camera	26/02/2020
18 del 17-03-20	27 del 24-04-20	17	Senato	09/04/2020
19 del 25-03-20	35 del 22-05-20	45	Camera	14/05/2020
22 del 08-04-20	41 del 06-06-20	43	Senato	28/05/2020
23 del 08-04-20	40 del 05-06-20	38	Camera	27/05/2020
28 del 30-04-20	70 del 25-06-20	43	Senato	17/06/2020
30 del 10-05-20	72 del 02-07-20	29	Senato	10/06/2020
33 del 16-05-20	74 del 14-07-20	35	Senato	24/06/2020
34 del 19-05-20	77 del 17-07-20	45	Camera	09/07/2020
83 del 30-07-20	124 del 25-09-20	32	Camera	03/09/2020
104 del 14-08-20	126 del 13-10-20	42	Senato	06/10/2020
125 del 07-10-20	159 del 27-11-20	30	Senato	11/11/2020
137 del 28-10-20	176 del 18-12-20	43	Senato	16/12/2020
172 del 18-12-20	06 del 29-01-21	29	Camera	20/01/2020
02 del 14-01-21	29 del 12-03-21	43	Senato	03/03/2020
		Media: 34,47		

3.4 Le dimensioni dei decreti-legge e gli incrementi in fase di conversione

Procederemo ora analizzando la lunghezza del testo dei decreti-legge, soffermandoci in particolar modo sulla dimensione del testo del decreto-legge deliberato in Consiglio dei Ministri e il testo della legge di conversione approvata definitivamente a conclusione del processo di conversione, da

⁹⁴ Dati raccolti dal sito istituzionale del Parlamento italiano www.parlamento.it (nella sezione "Indici delle leggi"), congiuntamente alla consultazione del sito istituzionale del Senato della Repubblica www.senato.it (nella sezione "Leggi e Documenti") e della Camera dei Deputati www.camera.it (nella sezione "Lavori").

parte di tutte e due le Camere⁹⁵.

In particolare soffermeremo l'attenzione sul numero dei commi presenti nel testo originario e il numero dei commi raggiunto invece nel testo finale, confrontando poi il numero delle parole presenti nel testo originario e il numero delle parole raggiunto nel testo finale, calcolando inoltre i rispettivi incrementi percentuali⁹⁶.

Alcuni dei decreti-legge del nostro campione mostravano già nel testo deliberato dal Consiglio dei Ministri una notevole corposità in termini dimensionali, aggravatasi ancora di più con le modifiche apportate in sede di conversione⁹⁷. Un esempio è sicuramente rappresentato dal decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 che già originariamente era composto da ben 1.049 commi e che, a seguito della conversione parlamentare, ha registrato un incremento del 30%, arrivando così a 1.368 commi.

La lunghezza media dei 15 decreti-legge è di 164,67 commi, una dimensione dei testi già decisamente notevole, che esplose letteralmente a seguito del procedimento parlamentare di conversione, arrivando ad una media di 251 commi tra tutti i decreti-legge in analisi, registrando un incremento medio di ben 86,33 commi, pari all'80,06%. Per quanto riguarda invece le parole utilizzate nei decreti-legge in esame, la lunghezza media è stata di 16.922 parole che, a seguito del procedimento parlamentare di conversione, sono arrivate ad una media di 26.567,07 parole, registrando un incremento medio di ben 9.645,07 parole, pari all'80,90%.

Il principale motivo di giustificazione di un simile dato è da ricercare chiaramente nella specificità e nella complessità delle materie che con questi strumenti legislativi sono state normate: la difficoltà del momento pandemico, collegata con le numerose conseguenze che ne sono derivate, già richiamate nei precedenti capitoli, ha sicuramente comportato una maggiore complicatezza nella redazione dei testi, registrando inevitabilmente una chiara ripercussione nella lunghezza degli stessi. Per quanto riguarda l'incremento dei commi, per agevolare la nostra analisi, possiamo creare tre grandi raggruppamenti: da una parte possiamo raggruppare i decreti-legge che hanno subito un incremento percentuale di commi inferiore al 30%, nel secondo raggruppamento poniamo i decreti che hanno subito un incremento percentuale di commi tra il 31% ed il 90%, mentre nel terzo raggruppamento poniamo i decreti che hanno subito un incremento percentuale di commi superiore

⁹⁵ Dati raccolti dalla tabella "Incrementi di commi e parole nelle leggi di conversione dei decreti-legge e nei relativi testi coordinati – XVIII Legislatura" dal sito istituzionale della Camera dei Deputati, nella sezione "Documentazione parlamentare" - Comitato per la Legislazione - Dossier www.temi.camera.it.

⁹⁶ I 32 decreti-legge oggetto del presente elaborato sono catalogati nella tabella di pagina 97.

⁹⁷ L'incremento quantitativo della decretazione d'urgenza nelle ultime legislature, dovuto tra l'altro alla più frequente presenza di decreti-legge di notevoli dimensioni e ai maggiori incrementi quantitativi nel procedimento di conversione, sembra peraltro condurre in via di fatto ad un'incidenza della normazione introdotta attraverso decreto-legge e leggi di conversione sul totale della legislazione parlamentare, maggiore di quanto potrebbe apparire da un conteggio meramente quantitativo del numero assoluto degli atti legislativi.

al 91%.

Nel primo raggruppamento troviamo il decreto-legge n. 6 del 2020, che è l'unico a non aver registrato un incremento di commi, ma anche i decreti-legge n. 19 del 2020, il n. 30 del 2020, il n. 33 del 2020, il n. 83 del 2020 e il n. 2 del 2021, che hanno subito un incremento percentuale di commi inferiore al 30%.

Decreti-legge	Legge di conversione	Commi originali	Incremento commi	Incrementi %	Parole originali	Incremento parole	Incremento %
06 del 23-02-20	13 del 05-03-20	12	0	0%	1.139	58	5,09%
19 del 25-03-20	35 del 22-05-20	24	2	8,33%	2.755	726	26,35%
30 del 10-05-20	72 del 02-07-20	16	2	12,50%	1.916	443	23,12%
33 del 16-05-20	74 del 14-07-20	23	2	8,70%	1.467	324	22,09%
83 del 30-07-20	124 del 25-09-20	8	2	25%	616	144	23,38%
02 del 14-01-21	29 del 12-03-21	17	4	23,53%	2.005	590	29,43%

Nel secondo raggruppamento troviamo i decreti-legge n. 18 del 2020, il n. 23 del 2020, il n. 34 del 2020 e il n. 104 del 2020, che hanno subito un incremento percentuale di commi tra il 31% ed il 90%.

Decreti-legge	Legge di conversione	Commi originali	Incremento commi	Incrementi %	Parole originali	Incrementi parole	Incrementi %
18 del 17-03-20	27 del 24-04-20	507	222	43,79%	44.531	23.086	51,84%
23 del 08-04-20	40 del 05-06-20	138	60	43,48%	18.855	7.609	40,36%
34 del 19-05-20	77 del 17-07-20	1.049	319	30,41%	110.912	39.342	35,47%
104 del 14-08-20	126 del 13-10-20	443	266	60,05%	48.804	26.308	53,91%

Nel terzo raggruppamento troviamo infine i decreti-legge n. 22 del 2020, il n. 28 del 2020, il n. 125 del 2020, il n. 137 del 2020 e il n. 172 del 2020, che hanno subito un incremento percentuale di commi superiore al 91%.

Decreti-legge	Legge di conversione	Commi originali	Incrementi commi	Incrementi %	Parole originali	Incrementi parole	Incrementi %
22 del 08-04-20	41 del 06-06-20	27	39	144,44%	3.283	4.314	131,40%
28 del 30-04-20	70 del 25-06-20	17	22	129,41%	3.486	3.321	95,27%
125 del 07-10-20	159 del 27-11-20	12	35	291,67%	1.798	3.371	187,49%
137 del 28-10-20	176 del 18-12-20	166	298	179,52%	15.050	32.838	218,19%
172 del 18-12-20	06 del 29-01-21	11	22	200%	815	2.202	270,18%

Per quanto riguarda invece l'incremento delle parole, possiamo creare altri tre grandi raggruppamenti: da una parte raggruppiamo i decreti-legge che hanno subito un incremento percentuale di parole inferiore al 30%, nel secondo raggruppamento poniamo i decreti che hanno subito un incremento percentuale di parole tra il 31% ed il 90%, mentre nel terzo raggruppamento poniamo i decreti che hanno subito un incremento percentuale di parole superiore al 91%.

Nel primo raggruppamento troviamo i decreti-legge n. 6 del 2020, il n. 19 del 2020, il n. 30 del 2020, il n. 33 del 2020, il n. 83 del 2020 e il n. 2 del 2021, che hanno subito un incremento percentuale di parole inferiore al 30%; nel secondo raggruppamento troviamo i decreti-legge n. 18 del 2020, il n. 23 del 2020, il n. 34 del 2020 e il n. 104 del 2020, che hanno subito un incremento percentuale di parole tra il 31% ed il 90%; nel terzo raggruppamento troviamo infine i decreti-legge n. 22 del 2020, il n. 28 del 2020, il n. 125 del 2020, il n. 137 del 2020 e il n. 172 del 2020, che hanno subito un incremento percentuale di parole superiore al 91%.

Come possiamo notare, al netto di una minima variazione delle percentuali, le tre classificazioni che riguardano i commi contengono gli stessi decreti-legge delle tre classificazioni che riguardano le parole, segnalando una precisa simmetria nell'incremento contenutistico prodotto durante la conversione parlamentare.

Vediamo ora nella tabella di seguito gli incrementi totali e percentuali dei commi che sono stati registrati durante l'*iter* di conversione dei singoli decreti-legge.

Decreti-legge	Legge di conversione	Commi originari	Incremento commi	Incremento %
06 del 23-02-20	13 del 05-03-20	12	0	0%
18 del 17-03-20	27 del 24-04-20	507	222	43,79%
19 del 25-03-20	35 del 22-05-20	24	2	8,33%
22 del 08-04-20	41 del 06-06-20	27	39	144,44%
23 del 08-04-20	40 del 05-06-20	138	60	43,48%
28 del 30-04-20	70 del 25-06-20	17	22	129,41%
30 del 10-05-20	72 del 02-07-20	16	2	12,50%
33 del 16-05-20	74 del 14-07-20	23	2	8,70%
34 del 19-05-20	77 del 17-07-20	1.049	319	30,41%
83 del 30-07-20	124 del 25-09-20	8	2	25%
104 del 14-08-20	126 del 13-10-20	443	266	60,05%
125 del 07-10-20	159 del 27-11-20	12	35	291,67%
137 del 28-10-20	176 del 18-12-20	166	298	179,52%
172 del 18-12-20	06 del 29-01-21	11	22	200%
02 del 14-01-21	29 del 12-03-21	17	4	23,53%
Medie:		164,67	86,33	80,06%

Vediamo ora di seguito, invece, gli incrementi totali e percentuali delle parole che sono stati registrati durante l'iter di conversione dei singoli decreti-legge.

Decreti-legge	Legge di conversione	Parole originali	Incremento parole	Incremento %
06 del 23-02-20	13 del 05-03-20	1.139	58	5,09%
18 del 17-03-20	27 del 24-04-20	44.531	23.086	51,84%
19 del 25-03-20	35 del 22-05-20	2.755	726	26,35%
22 del 08-04-20	41 del 06-06-20	3.283	4.314	131,40%
23 del 08-04-20	40 del 05-06-20	18.855	7.609	40,36%
28 del 30-04-20	70 del 25-06-20	3.486	3.321	95,27%
30 del 10-05-20	72 del 02-07-20	1.916	443	23,12%
33 del 16-05-20	74 del 14-07-20	1.467	324	22,09%
34 del 19-05-20	77 del 17-07-20	110.912	39.342	35,47%
83 del 30-07-20	124 del 25-09-20	616	144	23,38%
104 del 14-08-20	126 del 13-10-20	48.804	26.308	53,91%
125 del 07-10-20	159 del 27-11-20	1.798	3.371	187,49%
137 del 28-10-20	176 del 18-12-20	15.050	32.838	218,19%
172 del 18-12-20	06 del 29-01-21	815	2.202	270,18%
02 del 14-01-21	29 del 12-03-21	2.005	590	29,43%
Medie:		16.992	9.645,07	80,90%

3.5 Passaggi parlamentari e apposizione della questione di fiducia

Dei 32 decreti-legge analizzati, i 15 che sono stati convertiti in legge dal Parlamento entro i 60 giorni previsti hanno avuto un percorso rapido e diretto: tutti i decreti-legge infatti hanno avuto uno ed un solo passaggio parlamentare per ogni Camera.

Il dato è facilmente spiegabile dal fatto che, in presenza di ulteriori passaggi parlamentari, non si sarebbe riuscito a deliberare lo stesso testo da parte di tutte e due le Camere entro i 60 giorni previsti dall'emanazione.

Possiamo quindi affermare che in nessuno dei decreti-legge oggetto del presente elaborato si è verificata la cosiddetta navetta parlamentare, cioè il ripetuto passaggio del disegno di legge da una Camera all'altra, prima dell'approvazione finale.

Ciascuna Camera, infatti, provvede al suo interno all'approvazione del disegno di legge prima nella commissione competente per materia e successivamente nell'assemblea; nel caso in cui la Camera che analizza il testo come seconda, modifichi il testo precedentemente licenziato dalla prima, il testo deve ritornare alla Camera che ha analizzato per prima il testo del disegno di legge, dove sarà

necessario riapprovare il testo con le modifiche approvate dall'altra Camera, e se il testo ripete questo procedimento più volte, si parla quindi di navetta parlamentare.

La conditio sine qua non per far sì che il testo venga correttamente licenziato dalle Camere e possa essere firmato dal Presidente della Repubblica, pubblicato in Gazzetta Ufficiale e quindi entrare in vigore, è l'approvazione dello stesso testo da parte sia della Camera dei Deputati sia del Senato della Repubblica.

Come ricordavamo anche poco fa, dovendo svolgere questo procedimento in 60 giorni, costituzionalmente richiesto a pena del decadimento del decreto-legge, nella maggior parte dei casi, si sceglie, come dimostra anche il nostro piccolo campione, di effettuare solamente un unico passaggio parlamentare nelle due Camere, con il primo che sarà quello decisivo e maggiormente corposo, anche in termini di tempo dedicato alla lettura, a differenza invece del passaggio nella seconda Camera in cui si andrà ad approvare in toto il testo con le modifiche fatte nella precedente lettura da parte dell'altra Camera.

Questo è chiaramente possibile grazie al coordinamento tra i gruppi parlamentari degli stessi partiti tra Camera e Senato, in cui i parlamentari si accordano tra loro per presentare, nella Camera che analizzerà il testo per prima, tutti gli emendamenti ritenuti necessari dal partito e dai parlamentari stessi. Questo procedimento parlamentare in molte occasioni è ulteriormente accorciato anche dall'apposizione, da parte del Governo, della questione di fiducia, blindando così il testo ed evitando la discussione degli emendamenti che vengono proposti, che rallenterebbero eccessivamente il percorso con il rischio di non farlo approvare nei termini previsti, ma anche per far sì che non vengano approvati degli emendamenti che l'esecutivo non gradisce.

In particolare, per 9 dei 15 decreti-legge convertiti al centro del nostro studio, si è fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, all'apposizione della questione di fiducia.

Vediamo ora di seguito i decreti-legge che hanno visto il ricorso della questione di fiducia sul proprio testo, specificando se nella prima o nella seconda lettura e se nel passaggio presso il Senato della Repubblica o presso la Camera dei Deputati⁹⁸.

⁹⁸ Dati raccolti dal sito istituzionale del Parlamento italiano www.parlamento.it (nella sezione "Indici delle leggi"), congiuntamente alla consultazione del sito istituzionale del Senato della Repubblica www.senato.it (nella sezione "Leggi e Documenti") e della Camera dei Deputati www.camera.it (nella sezione "Lavori").

Decreti-legge	Legge di conversione	Passaggi parlamentari	Fiducie
06 del 23-02-20	13 del 05-03-20	2	no
18 del 17-03-20	27 del 24-04-20	2	Senato e Camera
19 del 25-03-20	35 del 22-05-20	2	Senato
22 del 08-04-20	41 del 06-06-20	2	Senato e Camera
23 del 08-04-20	40 del 05-06-20	2	Camera e senato
28 del 30-04-20	70 del 25-06-20	2	Senato e Camera
30 del 10-05-20	72 del 02-07-20	2	no
33 del 16-05-20	74 del 14-07-20	2	no
34 del 19-05-20	77 del 17-07-20	2	Camera e Senato
83 del 30-07-20	124 del 25-09-20	2	Camera e Senato
104 del 14-08-20	126 del 13-10-20	2	Senato e Camera
125 del 07-10-20	159 del 27-11-20	2	no
137 del 28-10-20	176 del 18-12-20	2	Senato e Camera
172 del 18-12-20	06 del 29-01-21	2	no
02 del 14-01-21	29 del 12-03-21	2	no

CAPITOLO QUARTO

4.1 Introduzione

I dati e gli elementi che sono stati presentati nei due capitoli precedenti hanno offerto una serie di interessanti punti di riflessione che ora dovremo analizzare e comprendere, cercando di poterli spiegare e contestualizzare nelle loro fattezze e nelle principali caratteristiche.

In questo capitolo si cercherà di esaminare i contributi raccolti, in relazione alle principali incidenze che la decretazione d'urgenza e i correlati usi distorti e degenerativi della stessa hanno prodotto sull'ordinamento, nel caso specifico del periodo emergenziale di riferimento per il presente studio, ma estendendo anche la riflessione al fenomeno in sé, che si verifica ormai da tempo come prassi consolidata.

Cercherò, di seguito, di analizzare le diverse ripercussioni negative che alcuni usi della decretazione d'urgenza hanno provocato sull'ordinamento, considerando anche le prassi che ormai si sono maggiormente consolidate in Parlamento, e che poggiano su interpretazioni particolarmente estensive dei regolamenti parlamentari.

Oltre che sull'ordinamento nel suo complesso, queste torsioni delle norme parlamentari in fase applicativa provocano delle ripercussioni negative in primo luogo sul provvedimento stesso, il quale sicuramente avrà particolari caratteristiche derivate da alcuni elementi specifici o modalità di creazione e di approvazione singolari che inevitabilmente hanno creato delle conseguenze al testo.

In base alla complessità e alle criticità collegate ai diversi provvedimenti, si cercherà ora di analizzare le diverse occasioni in cui sono stati registrati usi tendenzialmente distorsivi dello strumento della decretazione d'urgenza⁹⁹ rispetto al dettato costituzionale, analizzandole in relazione a quelle che sono le ripercussioni negative che, a livello pratico, riusciamo a notare nel

⁹⁹ Nevola R. “La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale”, Servizio studi della Corte Costituzionale settembre 2017: “La tendenziale delimitazione del campo di indagine all'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 77 della Costituzione è suggerita dalla centralità che l'indicata disposizione costituzionale, dedicata alla disciplina dei presupposti e degli effetti del decreto-legge, riveste nell'assetto del sistema delle fonti primarie e della forma di governo. Il primo comma, nel vietare al Governo, senza delegazione delle Camere, di emanare decreti aventi valore di legge ordinaria, sottolinea l'eccezionalità di quanto dispone il comma successivo che, al ricorrere di condizioni stringenti, consente l'adozione di simili atti, ordinariamente vietati in ossequio all'art. 70 della Costituzione il quale riserva alle due Camere l'esercizio della funzione legislativa. Infatti, il secondo comma abilita il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, ad assumere, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge che, tuttavia, devono essere presentati, nel medesimo giorno, per la conversione in legge alle Camere, appositamente convocate e riunite entro cinque giorni, anche se sciolte. Il terzo ed ultimo comma prevede che i decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione e che le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”.

riscontro con il contesto normativo generale.

Passeremo ora dai freddi numeri presentati nei capitoli precedenti, frutto dello studio empirico che è stato ritenuto necessario in preparazione a questo elaborato, al tentativo di illustrare in termini teorici ciò che abbiamo osservato e ciò che tali elementi di analisi possono comportare sull'ordinamento nel suo complesso, che cercheremo invece di spiegare da qui in avanti¹⁰⁰.

Partendo dalle differenti lunghezze dei 32 decreti-legge e delle leggi di conversione, sarà interessante analizzare il *trend* generale dell'incremento quantitativo di commi e parole che si è registrato durante l'*iter* parlamentare, sottolineando anche le particolari lunghezze di alcuni decreti-legge che, già a partire dalla propria deliberazione in Consiglio dei Ministri, erano particolarmente considerevoli; gli effetti che tali modifiche aggiuntive, quando registrate in maniera corposa, possono portare al corretto sviluppo del processo parlamentare e costituzionale nel suo complesso sono particolarmente rilevanti.

Come già segnalato precedentemente, alcune torsioni che l'ordinamento subisce hanno delle ripercussioni non trascurabili nella corretta formazione della volontà parlamentare.

Possiamo pensare ai diversi strumenti che vengono utilizzati in occasione di sedute parlamentari in cui è necessario mantenere il dibattito entro alcuni limiti sia temporali che normativi: ciò avviene, come vedremo, per motivazioni legate alle tempistiche a cui bisogna prestare attenzione, per far sì che il decreto-legge venga convertito nei tempi a disposizione, ma anche per non permettere, in sede parlamentare, un vero e proprio stravolgimento del testo originario del decreto-legge che è stato già precedentemente controllato ed emanato dal Presidente della Repubblica, entrando quindi in vigore¹⁰¹.

Il riferimento è rivolto alla questione di fiducia, al maxiemendamento¹⁰² e ad altri strumenti che vengono abitualmente utilizzati per ridimensionare il processo parlamentare della conversione dei decreti-legge¹⁰³. In ultimo, non possiamo non considerare come questi elementi di analisi in merito all'uso potenzialmente distorsivo degli strumenti in campo legislativo che abbiamo accennato in

¹⁰⁰ Rossi E. "Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza coronavirus)", Osservatorio sulle fonti, aprile 2020.

¹⁰¹ Lupo N. "Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia", School of Government LUISS, n. 13 del 2020.

¹⁰² Lupo N. "La prassi della posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti, la quale appunto deriva da un'autolimitazione delle Camere e, pur essendo chiaramente in contrasto con l'art. 72 Cost., risponde appieno alle esigenze del sistema politico, tanto da essere utilizzata da tutti i Governi succedutisi dagli anni '90. Proprio la prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti, che ha conosciuto negli ultimi mesi un uso particolarmente intenso, dimostra che, se il Parlamento rinuncia alle caratteristiche che sono proprie dei suoi procedimenti, a quel punto si rischia di prendere una china che conduce pressoché inevitabilmente al suo progressivo esautoramento."

¹⁰³ Lupo N. "Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo", Padova 2010.

precedenza portino, oltre che ad un'eccessiva compressione del dibattito parlamentare, anche ad una serie di risvolti sulla complessiva qualità della legislazione¹⁰⁴ che dobbiamo attentamente analizzare, per comprendere gli effetti che potrebbero essere in grado di produrre.

4.2 La particolarità della legge di conversione

Prima di aprire alle riflessioni presentate brevemente nell'introduzione, è importante soffermarsi sulla legge di conversione, una legge che presenta notevoli diversità rispetto alle leggi ordinarie e che, in virtù di queste, gode di un regime di applicazione sostanzialmente differente rispetto al normale.

La legge di conversione è definibile come una legge a competenza tipica: da questa particolare tipicità derivano diverse specifiche predisposizioni.

I limiti all'emendabilità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge che vedremo dettagliatamente nel prossimo paragrafo, per cui la legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, rappresentano una delle principali disposizioni differenziate che i Costituenti pensarono di predisporre per garantire una particolare omogeneità; venendo messe in discussione dalle pratiche parlamentari di questi tempi, le disposizioni di cui sopra vivono un momento di difficile giustificabilità e si guarda già a quando, messe definitivamente in discussione, verranno superate del tutto.

Il rapporto che intercorre tra il decreto-legge e la rispettiva legge di conversione è contraddistinto da una profonda incertezza.

Il procedimento legislativo di conversione di un decreto-legge va considerato come un procedimento specializzato e di contenuto particolarmente limitato per effetto della necessaria ed inscindibile connessione con il relativo decreto-legge, le cui violazioni tendono ad essere trasferite anche nella legge di conversione. Questo orientamento è stato assorbito dalla prassi della Camera dei Deputati, a seguito degli interventi che si sono posti in questa direzione da parte del Comitato per la legislazione¹⁰⁵, dal Presidente della Repubblica fino al 2012 e dalla Corte Costituzionale dal 2007 in poi.

¹⁰⁴ Lupo N. "Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia", ultimo capitolo "Gli effetti deleteri sulla qualità delle politiche pubbliche", School of Government LUISS, n. 13 del 2020.

¹⁰⁵ Raccomandazioni riprese nei pareri resi dal Comitato per la legislazione in relazione alla conversione in legge del decreto-legge n. 19 del 2020 (con il parere del 31 marzo 2020), del decreto-legge n. 18 del 2020 (con il parere del 15 aprile 2020), del decreto-legge n. 23 del 2020 (con il parere del 29 aprile 2020) e del decreto-legge n. 34 del 2020 (con il parere del 27 maggio 2020).

L'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia d'oggetto del decreto-legge o alle sue finalità, determina un vero e proprio vizio della legge di conversione stessa che, venendo comunque approvata e conseguentemente emanata, rischia di innescare una serie di difficoltà nell'applicazione della norma, nonché di generare una difficoltà aggiuntiva nella ricerca del provvedimento all'interno dell'ordinamento, con l'inevitabile confusione per i cittadini che in alcuni casi si devono confrontare con una norma ed un sistema di difficile interpretazione.

Nella fase parlamentare dell'ammissione degli emendamenti, il compito che viene affidato al Presidente d'assemblea risulta particolarmente arduo, dovendo infatti egli far fronte ad una difficile determinazione dell'ambito di azione del decreto-legge, sempre più difficile da individuare, soffermandosi anche sulle particolari norme di materie differenti, già presenti nel testo, che permetteranno così l'ammissione di emendamenti che si riferiscono alla singola norma e non al contenuto generale del decreto¹⁰⁶.

La valutazione sull'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge che presentano un contenuto estremamente eterogeneo rappresenta un momento particolarmente complesso, sia nelle occasioni in cui c'è in esame un decreto-legge milleproroghe, sia anche in tutte le occasioni in cui i gruppi parlamentari di opposizione utilizzano questo momento per rallentare i lavori o creare delle complicazioni agli stessi, in ottica ostruzionistica al fine di bloccare un provvedimento decisivo per il Governo o particolarmente disprezzato dalle opposizioni^{107 108}.

4.3 Le ripercussioni legate alle dimensioni dei decreti

Il mancato rispetto dei principali parametri ordinamentali in merito alla decretazione d'urgenza non rappresenta solamente un'alterazione del sistema delle fonti, del riparto delle competenze e dei ruoli

¹⁰⁶ Regolamento del Senato - Capo XII – Articolo 100 - Comma 8 “*Il Presidente può stabilire, con decisione inappellabile, la inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa e può altresì disporre che gli emendamenti intesi ad apportare correzioni di mera forma siano discussi e votati in sede di coordinamento, con le modalità di cui all'articolo 103*” e Comma 11 “*Nell'interesse della discussione, il Presidente può decidere l'accantonamento e il rinvio alla competente Commissione di singoli articoli e dei relativi emendamenti, stabilendo la data nella quale la discussione degli stessi dovrà essere ripresa in Assemblea*”.

Capo XV – Articolo 128 – Comma 4 “*È facoltà del Presidente ammettere la presentazione in Aula di nuovi emendamenti che si trovino in correlazione con modificazioni proposte dalla 5ª Commissione permanente o già approvate dall'Assemblea*”.

¹⁰⁷ Fiumicelli D. “Ostruzionismo e strumenti di compressione del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? il caso della conversione dei decreti-legge”, Osservatorio sulle fonti 2016, n. 3, p. 1-68.

¹⁰⁸ De Caro C. “Ostruzionismo e maxi-emendamenti” tratto da “Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, a cura di Nicola Lupo” Padova, Cedam 2010, pagine 37-39).

voluti dal Costituente; anche un distorto utilizzo dei decreti-legge può produrre una serie di ripercussioni negative a cascata in diversi ambiti del sistema.

Le particolari modalità di sviluppo della decretazione d'urgenza vengono giustificate dal contesto emergenziale di necessità e di urgenza, richiedendo al legislatore un intervento rapido ed immediato, come ricordato nell'articolo 77 della Costituzione¹⁰⁹: possiamo pensare per esempio al controllo presidenziale prima dell'emanazione del decreto-legge, alla particolare istruttoria legislativa che compie il decreto durante l'*iter* parlamentare, ai tempi ristretti e determinati *ex ante* della conversione parlamentare o anche ai limiti di emendabilità a cui i Parlamentari devono prestare attenzione.

Il presente assetto rappresenta un insieme di degenerazioni fondate su interpretazioni eccessivamente estensive rispetto ai precetti costituzionali e alle principali funzioni e caratteristiche dello strumento della decretazione d'urgenza, che arrivano a creare delle vere e proprie anomalie di sistema, giungendo fino all'interpretazione del decreto-legge come strumento di intervento da utilizzare ordinariamente, in sostituzione non giustificata della legge ordinaria¹¹⁰.

In questo contesto, troviamo alcune specifiche anomalie della decretazione d'urgenza che hanno determinato nel corso degli anni le principali derive al sistema nel suo complesso.

Per quanto riguarda la produzione emendativa dei decreti-legge che può registrarsi durante l'*iter* parlamentare, la sua limitazione ha un importante legame con le prerogative della Presidenza della Repubblica, chiamata a controllare il decreto-legge prima di firmarlo ed emanarlo.

Ai sensi del quinto comma dell'articolo 87 della Costituzione¹¹¹, il controllo presidenziale di un decreto deve essere infatti molto più specifico ed approfondito rispetto ad una comune autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica per la presentazione alle Camere di un progetto di legge ordinario per mano del Governo: ciò avviene sia perché le relative disposizioni entrano immediatamente in vigore, prima ancora del vaglio parlamentare, e sia perché i margini per un controllo a posteriori, in sede di promulgazione della legge di conversione, sono limitatissimi. Se

¹⁰⁹ Da www.senato.it - [La Costituzione - Articolo 77](#)

¹¹⁰ Zaccaria R. "Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione" con la collaborazione di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo, Grafo edizioni, maggio 2011.

¹¹¹ Articolo 87 della Costituzione Italiana "*Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può inviare messaggi alle Camere. Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione. Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione. Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato. Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere. Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere. Presiede il Consiglio superiore della magistratura. Può concedere grazia e commutare le pene. Conferisce le onorificenze della Repubblica*".

fosse necessario infatti un rinvio alle Camere, in molti dei casi in cui si arriva a fine procedimento parlamentare poco prima dei 60 giorni di tempo previsti, il decreto decadrebbe.

Lo scorso 23 luglio, il Presidente Mattarella ha reso nota sul sito web del Quirinale la lettera che, contestualmente alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge cd “sostegni bis”, il n. 73 del 2021, ha inviato ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri in cui avvertiva la responsabilità di “sollecitare nuovamente Parlamento e Governo ad assicurare che, nel corso dell'esame parlamentare, vengano rispettati i limiti di contenuto dei provvedimenti d'urgenza”.

In quest'occasione, come anche nelle precedenti dell'11 settembre 2020, del 14 agosto 2012 e del 2002 a firma dell'allora Presidente Ciampi, il capo dello Stato ha posto l'accento sulla necessità costituzionale che il Parlamento approvi emendamenti omogenei rispetto al decreto-legge, talora rilevando la crescita, in termini quantitativi, del numero di articoli o commi o sottolineando gli ambiti materiali nuovi rispetto all'atto originario, senza arrivare mai ad indicare disposizioni del tutto estranee rispetto all'atto normativo del Governo.

Il Capo dello Stato in questi richiami va a indicare le disposizioni intrusive, richiama la giurisprudenza costituzionale sulla limitata emendabilità della legge di conversione e invita il governo a “vigilare affinché nel corso dell'esame parlamentare dei decreti-legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza” e il Parlamento a “operare in modo che l'attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale”.

Il Presidente della Repubblica ha esortato Governo e Parlamento al rispetto, in sede di conversione, dei limiti derivanti dall'articolo 77 della Costituzione, ma non ha richiesto la modifica delle norme oggetto dei rilievi, come accadde invece nei casi precedenti che caddero però nel vuoto, come testimoniato anche dalla validità ancora attuale delle disposizioni allora oggetto delle osservazioni presidenziali.

Destinatari reali delle valutazioni del Capo dello Stato devono considerarsi, così, altri attori costituzionali e, precisamente, i giudici e la Corte costituzionale. Questo parlare a Governo e Parlamento perché giudici e Corte intendano è un *modus operandi* che il Presidente Mattarella ha già utilizzato nel corso del suo mandato, talora anche suggerendo interpretazioni conformi a Costituzione delle disposizioni normative variamente approvate¹¹².

La valutazione del Capo dello Stato, che ha escluso non solo l'omogeneità rispetto alle finalità del decreto-legge, ma anche l'attinenza a materie già disciplinate da quest'ultimo, potrebbe allora avere un peso non indifferente sul controllo di legittimità costituzionale: non sino al punto da indurre la

¹¹² Chinni D. “Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale” Quaderni costituzionali, fascicolo 4, Il Mulino – Rivisteweb, dicembre 2020.

Corte ad abbandonare il criterio dell'evidenza del vizio, ma almeno da costringerla ad effettuare uno scrutinio sull'omogeneità della legge di conversione più stretto di quanto spesso non sia accaduto.

È qui che si constata la limitazione all'emendabilità del testo: se infatti in sede parlamentare si procedesse solamente a limitati correttivi, in particolare di tipo soppressivo, il Presidente della Repubblica promulgherebbe un testo di cui ha già potuto verificare la coerenza con i parametri costituzionali della maggior parte del testo, salvo alcuni aspetti di dettaglio.

Se però l'intervento emendativo parlamentare dovesse essere massiccio, come possiamo registrare da una prassi ormai consolidata, il Presidente della Repubblica si troverà davanti un testo sostanzialmente nuovo, e su cui, per i tempi limitati e per la ristretta capacità di modificazione, non potrà intervenire.

Nel periodo pandemico di cui ci stiamo occupando, la capacità trasformativa del Parlamento si è confermata particolarmente significativa nel complessivo percorso di gestazione dei decreti-legge: nella catena normativa assai composta e articolata dei decreti-legge oggetto d'esame, il Parlamento ha senz'altro contribuito con emendamenti che hanno mostrato una notevole capacità trasformativa ma anche "aggiuntiva", che hanno portato strumentalmente agli incrementi di commi e parole di cui abbiamo dato conto in precedenza, creando così non pochi affanni al sistema ordinamentale¹¹³.

Un secondo aspetto anomalo della decretazione d'urgenza investe invece il corretto formarsi della volontà parlamentare.

L'istruttoria legislativa di decreti-legge di grandi dimensioni e particolarmente eterogenei crea infatti numerosi impedimenti, a partire dall'esame nelle commissioni: in queste sedi infatti, le commissioni che sono ordinariamente competenti per materia vengono espropriate del proprio ruolo referente, ridotto così ad una mera formulazione del parere in sede consultiva, mentre le commissioni assegnatarie sono chiamate a deliberare su materie di cui, molte volte, non hanno una specifica competenza.

Il problema diventa di notevole importanza in occasione dell'istruttoria dei maxi-decreti di manovra finanziaria, solitamente affidati all'esame congiunto delle commissioni bilancio e finanze che, contenendo molte volte norme di riforma ordinamentale di diversi settori come ad esempio quello del lavoro, della giustizia, dell'ambiente o della pubblica amministrazione, fanno derivare un peggioramento qualitativo della normazione, in quanto le commissioni bilancio e finanze non sono competenti anche nelle suddette materie.

¹¹³ "Capacità trasformativa" del Parlamento, peraltro utilizzata soprattutto in chiave "aggiuntiva", tratta da Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati "La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea" Rapporto 2019-2020, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, 2020.

Vista l'importanza della gestione delle risorse finanziarie, a livello gerarchico è chiaramente spiegabile la scelta dell'analisi prioritaria da parte delle commissioni bilancio e finanza, anche se questo particolare *modus operandi* comporta una restrizione nella capacità di esame delle principali finalità delle differenti branche dell'ordinamento.

Un ulteriore problema, dovuto alla dimensione dei decreti, concerne il tempo concretamente a disposizione delle commissioni e dell'aula per il dibattito e la successiva deliberazione.

Il termine dei sessanta giorni era calibrato per la conversione di decreti omogenei e dal contenuto puntuale e sintetico; venendo però meno la caratteristica dell'omogeneità e della compattezza in termini di contenuto, il termine risulta chiaramente insufficiente.

La prassi parlamentare che si è stabilizzata nel corso degli anni ha cercato però di neutralizzare questa problematica tramite l'apposizione, da parte del Governo, della questione di fiducia o l'utilizzo del maxiemendamento per i provvedimenti di dimensione superiore ai quarantamila caratteri a stampa, venendo utilizzati come strumenti per strozzare il dibattito e per evitare la proliferazione di ulteriori emendamenti al testo.

La limitazione imposta ai decreti-legge in merito all'emendabilità viene giustificata dal particolare regime legato alla decretazione d'urgenza: chiaramente in una prospettiva in cui le caratteristiche tra la decretazione d'urgenza e la legislazione ordinaria si assomigliassero sempre più, una differente disciplina nel campo dell'ammissione degli emendamenti sui decreti-legge sarebbe sempre meno giustificabile.

Tutto ciò accade anche a causa del contesto in cui gli atti vengono approvati, contraddistinto da tempi brevissimi, con ritmi di lavoro convulsi, di solito senza adeguate istruttorie parlamentari e senza accurate analisi di impatto della regolazione, dando così origine a testi spesso tecnicamente imperfetti, che richiedono poi un'ulteriore fase di correzione a breve termine, tramite ulteriori decreti.

I pareri del Comitato per la legislazione, redatti tra il febbraio 2020 ed il febbraio 2021, evidenziano alcuni profili problematici della legislazione adottata nel periodo dell'emergenza¹¹⁴.

In primo luogo, il Comitato punta l'attenzione sulle dimensioni dei decreti-legge che appaiono inedite: in base ad una ricerca compiuta a partire dalla XV legislatura infatti, si tratta dei decreti-legge di più ampia dimensione mai adottati. Dopo questi, in termini di dimensioni, seguono soltanto quelle dei 98 articoli del decreto-legge n. 1 del 2012.

Pur invitando a considerare la situazione di effettiva drammaticità dell'emergenza in cui il Governo ha operato, inedita nella storia repubblicana, il Comitato ha sottolineato che si potrebbe porre, alla

¹¹⁴ Per rendere bene l'idea sull'oggetto dell'attività del Comitato per la legislazione, tra il 2020 e il 2021 su 67 pareri espressi ben 55 sono su disegni di legge di conversione di decreti-legge (art. 96-bis, comma 1).

luce del tempo per la conversione in legge previsto dall'articolo 77 della Costituzione, un delicato problema di rispetto degli equilibri istituzionali: al riguardo, il Comitato ha richiamato, in uno dei suoi pareri, l'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte Costituzionale che ha introdotto come parametro di valutazione del rispetto delle prerogative parlamentari "il mantenimento di un equilibrio nelle diverse esigenze meritevoli di tutela nel corso dell'*iter* parlamentare"¹¹⁵.

Le dimensioni di alcuni decreti-legge in esame erano già considerevoli nei testi che venivano deliberati dal Consiglio dei Ministri, come possiamo facilmente riscontrare dal testo del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34¹¹⁶ che già originariamente era composto da ben 1.049 commi.

L'*iter* parlamentare però ha aggravato ulteriormente questa notevole corposità contenutistica dei decreti, a seguito dell'approvazione delle modifiche apportate in sede di conversione nelle due Camere: il decreto-legge 7 ottobre 2020 n. 125 ha registrato un incremento di commi del 291,67% passando dai 12 commi del testo del decreto-legge ai 47 commi della legge di conversione, facendo sì che i commi approvati in fase parlamentare quadruplicassero quelli del testo originario¹¹⁷.

Un esempio significativo che, se non parzialmente giustificabile dal contesto pandemico, in condizioni normali sarebbe un problema davvero considerevole e rilevante per il nostro sistema ordinamentale e che non potrebbe non portarci ad una riflessione sistemica approfondita.

Lasciando da parte il caso del decreto n. 125 del 2020 che sicuramente spicca tra gli altri per dimensioni, dal *trend* che si registra analizzando i 14 decreti-legge convertiti del nostro campione, si nota una vera e propria lievitazione, durante il procedimento parlamentare di conversione, delle lunghezze contenutistiche dei singoli decreti.

Questi elementi di analisi ci fanno capire in maniera chiara quanto l'emergenza sanitaria da Covid-19 nel contesto ordinamentale del nostro sistema sia stata importante per estensione, e quindi significativa nel complesso.

Sicuramente le difficoltà legate al momento pandemico, collegate anche con le numerose conseguenze che ne sono derivate e sommate alla specificità e alla complessità delle materie che con questi strumenti legislativi venivano normate, hanno influito notevolmente; non possiamo

¹¹⁵ Chinni D. "Il giudice costituzionale per valutare il grado delle lesioni invocate dai ricorrenti rileva, innanzitutto, che «le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primariamente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio». Le prassi che ne sono conseguite si sono avvalse «della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche» e affinché esse siano espressione di violazioni debbono dare «patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio»" Osservatorio AIC, n. 1 del 2020.

¹¹⁶ Il cosiddetto decreto-legge Rilancio.

¹¹⁷ Dati tratti dalla tabella dei decreti-legge oggetto del presente elaborato di pagina 97.

comunque non costatare come questi episodi, seppur sporadici e legati ad urgenze rilevanti, siano dannosi per il sistema ordinamentale, comportando numerose complicazioni nella gestione applicativa delle norme e registrando inoltre una serie di ripercussioni legate ai procedimenti di questi singolari testi, che inevitabilmente creeranno un inceppamento all'interno della macchina ordinamentale.

Infine, risulta necessario ricordare anche le numerosissime apposizioni della questione di fiducia nel percorso parlamentare da parte del Governo: dei 14 decreti-legge al centro del nostro studio che sono stati convertiti, in ben 9 di questi, in una delle due Camere ma più frequentemente in tutte e due, è stata posta la questione di fiducia. Un dato anche questo che parla da solo e che segnala una predisposizione sempre più rilevante al ricorso della fiducia che può essere letto come un ulteriore campanello d'allarme per il sistema parlamentare ed ordinamentale nel suo complesso¹¹⁸.

Porre la questione di fiducia è sicuramente sinonimo di strumento anti ostruzionismo, accentuato notevolmente nel percorso parlamentare dei decreti-legge in cui sussiste il termine dei 60 giorni a disposizione per la conversione del decreto in legge, ma può essere sinonimo anche di un testo che arriva blindato alle Camere, in cui il Governo chiarisce sin da subito ai Parlamentari che il testo in questione non è modificabile per una serie di problematiche che possono essere legate al contenuto, all'urgenza o al contesto politico in cui ci si trova.

La questione di fiducia inoltre può intervenire per ridimensionare i tempi della discussione e della successiva approvazione di un testo, creando indirettamente un freno al processo parlamentare con conseguenti ripercussioni sulla corretta formazione della volontà parlamentare, e quindi politica, a causa dell'eccessiva compressione del dibattito parlamentare¹¹⁹.

La rilevanza di questi fenomeni va misurata in base all'apporto, positivo o negativo, che innescano sulla complessiva qualità della legislazione: seppur difficili da calcolare, data la prospettiva di lungo periodo in cui vanno analizzati e data la complessità delle materie di cui si occupano, questi fenomeni hanno un'importanza particolarmente significativa data la loro predisposizione ad essere degli strumenti eccezionali che devono essere utilizzati in specifiche situazioni e non in maniera indistinta solo per evitare, in sede parlamentare, ulteriori ostacoli nel processo di conversione di un decreto o di una legge.

¹¹⁸ Perna R. "Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria", 25 novembre 2008, Quaderni Costituzionali.

¹¹⁹ Olivetti 1996 e Piccirilli 2008 su Quaderni Costituzionali.

4.4 I decreti attuativi collegati ai decreti-legge

Un'ulteriore testimonianza della complessità dei testi normativi è rappresentata anche dal considerevole numero di provvedimenti attuativi che i presenti decreti-legge hanno richiesto per essere applicati, dando seguito a livello amministrativo, alle disposizioni contenute nei decreti stessi.

Successivamente all'attività svolta dal Governo e dal Parlamento, è necessario che si creino le condizioni per l'attuazione delle norme previste con gli strumenti legislativi: inizia così un tempo lungo e complesso in cui una serie di enti attuatori predispongono dei documenti di esecuzione che sono fondamentali per la corretta implementazione dei provvedimenti contenuti nella norma approvata.

Gli aspetti pratici, burocratici e tecnici che si rendono necessari per applicare e implementare le leggi sono affidati ad altri soggetti istituzionali, principalmente i ministeri, che si devono occupare dei cosiddetti decreti attuativi, necessari per completare gli effetti della norma stessa.

Si passa dai disegni di legge, dagli emendamenti e dalle leggi del Parlamento ai decreti ministeriali, ai decreti del Presidente della Repubblica, ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai provvedimenti direttoriali, alle deliberazioni del CIPE, ai protocolli d'intesa, alle linee di indirizzo, ai documenti di programmazione e ad altri numerosi atti di uffici ed enti attuatori competenti nella singola materia, dando vita così ad una fase molto particolare a seguito dell'*iter* legislativo, contraddistinto anche dalle dinamiche politiche, burocratiche e tecniche che giocano il proprio ruolo considerevolmente.

Ci troviamo di fronte ad un processo di attuazione molto complesso da monitorare, data la diversità dei soggetti che si occupano dell'implementazione dei vari aspetti della norma e che rendono difficoltosa anche la comprensione dell'eventuale cattiva applicazione dei singoli provvedimenti, compromettendo l'*accountability* delle istituzioni agli occhi dei cittadini¹²⁰.

I dati delle ultime legislature ci parlano di significative quantità di decreti ed atti attuativi che già nella fase redazionale del decreto vengono predisposti dal Governo; trend considerevole che riscontriamo anche dai dati legati al nostro campione di decreti in analisi.

Un caso emblematico è rappresentato dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che, nel testo convertito dalle Camere, recava complessivamente 156 disposizioni che necessitavano di numerosi

¹²⁰ E. Longo "La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione", Diritto e prassi costituzionale, Giappichelli editore.

provvedimenti attuativi: in particolare si trattava di 1 DPR, 8 DPCM, 108 decreti ministeriali e 38 atti di altra natura¹²¹.

Nel testo originario del provvedimento erano richiesti invece già 103 provvedimenti attuativi: 1 DPR, 5 DPCM, 71 decreti ministeriali e 26 atti di altra natura.

Nel testo originario venivano previste nel complesso 18 forme di coinvolgimento tra intese, pareri ed accordi da parte del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza Unificata); 5 pareri del Garante per la protezione dei dati personali; 2 pareri della Conferenza nazionale dei rettori.

Dei 266 articoli, 75 richiedevano dei provvedimenti attuativi; dei 1049 commi, 100 richiedevano ulteriori disposizioni¹²².

Nel corso dell'esame parlamentare sono state poi introdotte ulteriori 53 disposizioni che hanno necessitato di altrettanti provvedimenti attuativi: in particolare si trattava di 3 DPCM, 37 decreti ministeriali e 12 provvedimenti di altra natura.

Nel corso dell'*iter* parlamentare, 10 delle disposizioni introdotte richiedevano forme di coinvolgimento come pareri o intese da parte del sistema delle conferenze, mentre altre due disposizioni richiedevano l'autorizzazione o la notifica da parte della Commissione UE.

È stata inoltre introdotta una norma riguardante la previsione del parere delle competenti commissioni parlamentari per 3 provvedimenti attuativi già previsti dal testo originario.

Dei 76 articoli introdotti, 42 richiedevano dei provvedimenti attuativi; dei 319 commi introdotti, 51 richiedevano ulteriori disposizioni.

4.5 L'abrogazione di decreti-legge tramite altri decreti

Il Comitato per la legislazione ha inoltre rilevato il carattere problematico dell'abrogazione esplicita, ad opera di un decreto-legge, di una norma di un altro decreto-legge in corso di conversione.

Si tratta infatti di una tecnica che, in epoca successiva alla storica sentenza della Corte Costituzionale sul divieto di reiterazione dei decreti-legge n. 360 del 1996, è stata utilizzata poche volte nel periodo precedente all'emergenza, come per esempio in occasione del decreto-legge su Alitalia n. 137 del 2019.

¹²¹ Non sono considerati i decreti del Ministro dell'economia di autorizzazione ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio che accompagnano le clausole di copertura finanziaria.

¹²² Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati "La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea" da pag. 191-213, Rapporto 2019-2020, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, 2020.

Nel periodo che stiamo considerando, alcune disposizioni contenute nei decreti-legge emanati e non ancora convertiti, sono state oggetto di abrogazione ad opera di successivi decreti¹²³.

Il decreto-legge n. 18 del 2020 è allo stesso tempo abrogante e abrogato: ovviamente con riferimento a diverse disposizioni.

Ci sono state anche delle abrogazioni di disposizioni di decreti già convertiti in legge: come avvenuto per il decreto-legge n. 6 del 2020, convertito nella legge n. 13 del 2020 e abrogato in numerose disposizioni dal decreto-legge n. 19 del 2020; o anche per il decreto-legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, del quale ben 23 disposizioni sono state abrogate dal decreto-legge n. 34 del 2020.

Ci sono state delle abrogazioni che sono state prodotte non da decreti-legge bensì da leggi di conversione: la legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto n. 18 del 2020) ha infatti disposto l'abrogazione dei decreti-legge n. 9, 11 e 14 del 2020.

Le misure contenute inoltre nel decreto-legge n. 9 del 2020 sono state in buona parte fatte confluire nei decreti n. 18 e 23 del 2020: una prassi questa che è già stata segnalata e criticata dalla dottrina come esempio di precarizzazione della normazione e di sostanziale elusione del divieto di reiterazione.

Il Comitato per la legislazione aveva raccomandato al Governo già nel 2019 di “evitare in futuro la modifica esplicita di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge”.

Tale orientamento è stato poi ribadito nei pareri espressi dal Comitato in relazione alla conversione in legge dei decreti-legge n. 18, 19, 23 e 34 del 2020, in cui si richiedeva che, al termine della situazione di effettiva eccezionale emergenza, questa modalità di procedere venisse evitata.

Nel periodo pandemico invece si è fatto un frequente ricorso a tale tecnica, in particolare nel decreto-legge n. 23 del 2020 e nel n. 34 del 2020.

Il decreto-legge n. 23 del 2020 ha abrogato infatti ben 5 disposizioni del decreto-legge n. 18 del 2020¹²⁴, che era ancora in corso di conversione al momento dell'emanazione del decreto-legge n. 23 del 2020; il decreto-legge n. 34 del 2020 ha abrogato invece 3 disposizioni del decreto-legge n. 23 del 2020, ancora in corso di conversione al momento della sua emanazione.

Inoltre il Comitato ha indicato più volte che l'abrogazione comporta l'impossibilità di convertire in

¹²³ Rossi E. “Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza coronavirus)” Osservatorio sulle fonti, Anno XIII, Fascicolo speciale/2020.

¹²⁴ In particolare si fa riferimento agli articoli 17, 49, 53, 62 commi 7, e 70.

legge le disposizioni abrogate, comportando quindi la loro decadenza sin dall'inizio, trattandosi infatti di una loro mancata conversione.

L'effetto dell'abrogazione dovrebbe retroagire al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge abrogato, trattandosi di un'abrogazione formale cui corrisponde una non conversione sostanziale.¹²⁵

A tal proposito però è da ricordare come la dottrina costituzionale abbia sempre affermato che l'abrogazione delle disposizioni di un decreto-legge non esclude la possibilità di una conversione in legge dello stesso: sia nell'ipotesi in cui sopravvivano all'abrogazione alcune disposizioni di quel decreto, e sia anche nell'estrema ipotesi in cui tutto il decreto-legge sia stato abrogato. L'abrogazione di un decreto-legge in sede di conversione non può essere assimilata quindi al ritiro del disegno di legge di conversione.

Le disposizioni abrogate restano in vigore dal momento della loro entrata in vigore fino all'entrata in vigore del decreto-legge che le abroga; da quest'ultima data, esse cessano di avere vigenza.

Dal momento in cui si produce la non conversione in legge, anche gli effetti già prodotti vengono travolti: salva ovviamente la possibilità della legge di conversione di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il primo decreto-legge parzialmente abrogato, il n. 9 del 2 marzo 2020, è entrato in vigore il 3 marzo 2020; quello abrogante, il n. 18 del 17 marzo 2020, il 18 marzo 2020; la legge di conversione di quest'ultimo, la n. 27 del 24 aprile 2020, è entrata in vigore il 25 aprile 2020.

Sul primo decreto-legge la certezza della non conversione in legge si è prodotta soltanto a seguito dello scadere dei 60 giorni dall'entrata in vigore, in quanto non vi è stata nessuna votazione in Parlamento contraria alla sua conversione: fino al 2 maggio 2020 infatti non si è prodotta la decadenza del primo.

Le disposizioni del decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020, abrogate dal decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, sono rimaste vigenti dal 3 al 18 marzo; da quest'ultima data hanno cessato di avere efficacia e dal 2 maggio sono stati travolti anche gli effetti prodotti dal 3 al 18 marzo grazie all'arrivo del decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020.

Stesso discorso per le disposizioni del decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 abrogate anch'esse dal decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020: anche in questo caso la certezza della non conversione in legge si è prodotta il 7 maggio 2020 e fino a quest'ultima data non ne è derivata la sua decadenza.

Esso è rimasto però interamente vigente dal 9 al 18 marzo 2020: da quest'ultima data ha cessato di essere in vigore e dal 7 maggio 2020 sono stati travolti anche gli effetti prodotti dal 9 al 18 marzo 2020.

¹²⁵ Servizio Studi del Senato "L'emergenza da COVID-19 in Italia: le misure per la cultura, la scuola, la formazione superiore e la ricerca", Nota breve n. 185, aprile 2020.

Infine, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 ha abrogato l'articolo 35 del decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020: tale disposizione è rimasta comunque in vigore dal 3 al 26 marzo 2020 e dal 2 maggio è decaduta, insieme a tutto il decreto-legge.

Con riguardo invece all'abrogazione delle disposizioni del decreto-legge n. 18 del 2020 ad opera del decreto-legge n. 23 del 2020, si può osservare come il primo decreto-legge sia entrato in vigore il 18 marzo e il secondo il 9 aprile: le disposizioni poi abrogate sono quindi rimaste in vigore dal 19 marzo al 9 aprile 2020.

Tuttavia, in questo caso, il decreto-legge abrogato non è decaduto ma è stato convertito nella legge n. 27 del 2020. Nel silenzio del Parlamento, si dovrebbe dedurre che la volontà sia stata di non convertire in legge le disposizioni già abrogate: pertanto, esse devono ritenersi decadute con l'entrata in vigore della legge di conversione.

Se invece consideriamo il decreto-legge n. 11 del 2020, l'art.1 stabiliva che "A decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 22 marzo 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020". Tale disposizione è stata abrogata dal decreto-legge n. 18 del 2020, in cui è contenuta la seguente proposizione: "Dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d'ufficio a data successiva al 15 aprile 2020".

Ciò è avvenuto, probabilmente, per altre disposizioni che hanno prolungato i termini inizialmente previsti o che hanno sostituito i contenuti dei precedenti provvedimenti.

L'esempio indicato spiega anche come mai, al di là della specifica particolarità, non si sia seguita la via della conversione in legge dei decreti-legge abrogati: essendo infatti le disposizioni in essi contenute interamente "inglobate" nei successivi decreti, la loro conversione non avrebbe avuto alcun senso.

Un caso ancora diverso è costituito dal decreto-legge n. 18 del 2020, che in parte abroga e in parte viene abrogato. Nel disegno di legge di conversione del decreto-legge che ne abroga alcune disposizioni, durante l'esame in sede referente alla Camera è stato aggiunto un comma che mantiene validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni del decreto-legge abrogati dal decreto-legge in sede di conversione. Quindi, anche in questo caso, la salvezza dei rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni abrogate è avvenuta con la legge di conversione del decreto-legge abrogante.

Il Comitato per la legislazione, interrogatosi sugli effetti dell'abrogazione ed in particolare sulla possibilità di escludere che essa valesse semplicemente per il futuro, senza porsi il problema di regolare gli effetti della mancata conversione della stessa, alla scadenza della vigenza del "primo"

decreto-legge contenente la norma abrogata, ha fatto notare infatti che per le norme oggetto di abrogazione si produce un singolare effetto di abrogazione che è *ex nunc* per il periodo di vigenza del “primo” decreto-legge e che diviene *ex tunc* al momento della scadenza di questo¹²⁶.

L’effetto dell’abrogazione sembra quindi essere analogo, con riferimento alle norme in esame, a quello di un ritiro del disegno di legge di conversione del decreto-legge o di una revoca dello stesso decreto-legge, facoltà che la dottrina costituzionale sembra escludere per il Governo.

Questo specifico modo di procedere esclude insomma, per il Parlamento, la possibilità di intervenire sulla questione, limitandolo quindi a ripristinare la norma abrogata o a disciplinare gli effetti della sua abrogazione solamente nella fase *ex post* rispetto all’avvenuta operazione di abrogazione da parte del Governo.

4.6 L’accorpamento tra decreti-legge

I decreti, com’è noto, devono essere convertiti in legge dalle Camere entro 60 giorni. Quando al Parlamento ne vengono presentati troppi, c’è il rischio di un intasamento, e questo crea delle situazioni alquanto critiche.

Una prima possibilità di soluzione è rappresentata dalla decadenza dei decreti in scadenza, trasportando il contenuto delle proposte in altri decreti in discussione, andando però così contro qualsiasi interpretazione sull’uso dei decreti-legge.

Di norma i decreti dovrebbero avere un contenuto in linea con l'emergenza specifica che si vuole affrontare: purtroppo però, l'ormai diffuso utilizzo dei decreti *omnibus* porta spesso a testi incentrati su vari temi non collegati tra loro.

Da qui origina il problema legato all’accorpamento dei decreti-legge: se infatti essi vengono portati avanti mantenendo un’omogeneità materiale tra i diversi contenuti che interagiscono, l’accorpamento è sicuramente una strada percorribile e costituzionalmente riconosciuta.

Venendo meno però la caratteristica dell’omogeneità, la strada dell’accorpamento di decreti-legge contraddistinti da contenuti non omogenei sembra diventare impraticabile.

La pratica dell’accorpamento tra diversi decreti-legge ha suscitato nel corso degli anni un forte dibattito parlamentare ed accademico, con l’espressione di numerose perplessità in merito alla compatibilità con la lettura dell’articolo 77 della Costituzione: anche la Corte Costituzionale ha

¹²⁶ Concetti espliciti nei pareri resi dal Comitato per la legislazione in relazione alla conversione in legge del decreto-legge n. 19 del 2020 (con il parere del 31 marzo 2020), del decreto-legge n. 18 del 2020 (con il parere del 15 aprile 2020), del decreto-legge n. 23 del 2020 (con il parere del 29 aprile 2020) e del decreto-legge n. 34 del 2020 (con il parere del 27 maggio 2020).

partecipato al dibattito in maniera decisiva, indirizzando la discussione tramite la propria giurisprudenza a partire dal 2007¹²⁷, in cui si è sempre espressa contro la possibilità di ammettere la trasformazione di contenuti normativi presenti in alcuni decreti-legge, in diversi disegni di legge di conversione¹²⁸.

Le Camere chiaramente possono apportare emendamenti al testo del decreto-legge nell'*iter* di conversione espletando l'ordinaria funzione legislativa, rispettando però quelle che sono le principali norme legislative che regolano tale procedimento.

Le potenzialità innovatrici del procedimento parlamentare di conversione rispetto ai contenuti originari del decreto-legge devono raccordarsi infatti con tutti i principali requisiti posti dal legislatore, come il requisito dell'omogeneità che, come accade per il decreto-legge, deve valere anche per la legge di conversione, in virtù del nesso di interrelazione funzionale che intercorre tra i due atti¹²⁹.

L'omogeneità materiale e il nesso di relazione tra il decreto-legge e la rispettiva legge di conversione sono improntate ad essere richieste nel confronto tra un singolo decreto-legge e il coordinato disegno di legge di conversione; un'omogeneità, quella del decreto-legge, che deve essere osservata dalla legge di conversione creando una generale e completa coerenza da valutarsi in relazione al disegno politico operato dal Governo e controllato dal Parlamento su tutti i casi che abbiano in embrione la caratteristica costituzionale della necessità e dell'urgenza. Ciò che è stato nel corso degli anni l'indirizzo della Corte può essere riassunto *in nuce* con una possibilità non limitata di accorpate diversi decreti-legge, salvo però che si mantenga una certa omogeneità materiale tra i due atti.

L'inserimento di contenuti eterogenei tra i due atti normativi costituisce un vizio procedurale peculiare che, per sua stessa natura, può essere evidenziato solamente tramite un sostanziale ed accurato esame del contenuto delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, rispetto all'originario decreto-legge deliberato in Consiglio dei Ministri.

Sarebbe necessario, quindi, rispettare la presenza di uno specifico nesso materiale tra le disposizioni introdotte in sede parlamentare rispetto a quelle originarie del decreto-legge.

Nel corso degli anni però non sono mancati i casi di accorpamento¹³⁰, trasfusione¹³¹ e

¹²⁷ Con la pronuncia della sentenza n. 171 della Corte Costituzionale, arrivando poi alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 e 251 del 2014.

¹²⁸ Piccirilli G. "Non è incostituzionale l'accorpamento tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale" *Giurisprudenza Costituzionale*, fascicolo n. 6 del 2014, Giuffrè Editore Milano.

¹²⁹ Piccirilli G. "La sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei".

¹³⁰ Pratica parlamentare che consiste nell'unione tra due decreti-legge in corso di conversione.

ripescaggio¹³²; lo spostamento di disposizioni da un decreto-legge al disegno di legge di conversione di un altro decreto-legge può infatti costituire un'eventualità di estrema criticità dal punto di vista dell'assetto del sistema delle fonti, con il rischio di divergere negativamente sulla compatibilità con lo spirito della disposizione costituzionale sulla decretazione d'urgenza.

In questa prospettiva si possono così verificare dei casi in cui si crea un'anomala sovrapposizione tra la cessazione *ex tunc* degli effetti del decreto-legge, decaduto in conseguenza della mancata conversione, e il dispiegamento degli effetti di identiche norme entrate a far parte dell'ordinamento grazie alla legge di conversione di un altro decreto-legge, nel frattempo entrata in vigore.

Nel corso degli anni questa tipologia di procedimenti parlamentari ha subito una serie di forzature procedurali, come rappresentato per esempio dai maxi-emendamenti.

I maxi-emendamenti sono degli emendamenti legislativi di grande estensione che contengono numerosi punti di una legge al proprio interno, e possono trovarsi in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione, dato che essi possono precludere infatti la possibilità di esprimere un'adeguata motivazione in merito alla ricorrenza nei casi straordinari di necessità ed urgenza, limitando sia la capacità emendativa da parte delle aule parlamentari, sia la mancanza di tempistiche adeguate allo svolgimento del dibattito parlamentare sulle stesse disposizioni.

In questo quadro, l'assetto verrebbe ulteriormente complicato se nella fase di trasposizione delle norme intervenissero modifiche sub-emendative, determinando così una co-vigenza di due disposizioni in gran parte analoghe a livello contenutistico, ma differenti su alcuni specifici profili, con la conseguenza di creare una serie non determinabile di incertezze che ne potrebbero derivare.

In merito alla qualità della legislazione, l'utilizzo della tecnica dell'accorpamento e della trasfusione di contenuti tra diversi decreti, sulla falsa riga di quanto accade per i progetti di legge ordinari, crea numerosi problemi nell'assetto generale dell'ordinamento: la decadenza di alcune disposizioni di decreti formalmente non convertiti, in contrapposizione ad altre che entrano in vigore nello stesso momento, crea numerose incertezze sull'applicazione del diritto nel relativo intervallo temporale.

Anche la sovrapposizione materiale delle disposizioni di decreti-legge succedutisi nel tempo, a breve distanza l'uno dall'altro, o la successione tra comuni disposizioni di leggi ordinarie, creano dei veri e propri inquinamenti normativi.

È necessario ricordare però che queste pratiche rischiano di andare a diluire l'interna coerenza in una mera identità materiale o addirittura in una semplice analogia, tralasciando così le diverse

¹³¹ Pratica parlamentare che consiste nello spostare singole norme da un decreto-legge ad un altro.

¹³² Pratica parlamentare che consiste nel ripresentare contenuti di un decreto-legge non convertito in emendamenti ad un nuovo decreto.

finalità e gli specifici casi di necessità e urgenza che avevano condotto all'adozione di due distinti decreti-legge, con il rischio in qualche modo di spezzare il legame essenziale presente tra decretazione d'urgenza e potere di conversione¹³³.

L'assenza di sanzioni da parte della Corte Costituzionale sulla possibilità di accorpamento di distinti decreti, infine, non deve però essere intesa come un'ipotetica legittimazione a comportamenti di moltiplicazione indiscriminata dei decreti-legge da parte del Governo, sapendo poi di poter contare in una successiva riduzione dei vincoli di conversione, ma dovrebbe invece essere colta come un appello implicito al rispetto dei precetti costituzionali, osservati da tutte le principali istituzioni repubblicane nell'ambito dei diversi ruoli, senza arrivare a forzature di sorta alle diverse procedure ordinamentali.

4.7 Gli effetti sulla qualità della legislazione

I frutti negativi di questi processi di produzione normativa, nei quali si registrano anche sistematiche violazioni della carta costituzionale, appaiono chiaramente identificabili in termini di qualità della legislazione e anche nelle politiche pubbliche, che con tali atti legislativi vengono perseguite.

Le violazioni delle norme e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo non vanno stigmatizzate soltanto in quanto tali, ma anche perché, così facendo, si indebolisce la tenuta di elementi essenziali del nostro ordinamento, quali la responsabilità politica e la partecipazione della rappresentanza parlamentare alla formazione delle leggi, con pesanti ricadute in termini di qualità del processo democratico e, quindi, di legittimazione e di efficacia dei procedimenti che in esso si compiono. Oltre che, evidentemente, in termini di fiducia verso il sistema politico e verso il Parlamento e le istituzioni tutte¹³⁴.

In una prospettiva futura, non è certo ricorrendo a decreti-legge *omnibus* caratterizzati dalla lunga gestazione endoprocedimentale, dall'impervio cammino parlamentare e dalla faticosa implementazione che si può pensare di migliorare la situazione.

Al fine di evitare che questa prospettiva si estenda definitivamente nel nostro sistema ordinamentale, occorre immaginare ed incentivare meccanismi istituzionali, anche innovativi, per

¹³³ Rossi E. "Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza coronavirus)", capitolo 6 "La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge abrogati", pagina 652, Osservatorio sulle fonti, aprile 2020.

¹³⁴ Lupo N. "Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia", School of Government LUISS n. 13 del 2020.

assicurare un'adeguata compresenza di tutti i soggetti politici ed istituzionali, delle forze sociali e dei tecnici, e introdurre così i giusti incentivi al perseguimento, da parte di tutti gli attori, di opzioni sostenibili e lungimiranti.

Quello della delega legislativa è un procedimento che, per come era stato concepito dai costituenti, è in grado di innalzare il livello di razionalità del processo decisionale e di offrire i giusti incentivi per compiere riforme organiche e stabili.

Sul piano della legislazione, occorre una discontinuità nel metodo che è stato fin qui largamente prevalente, limitando cioè drasticamente il ricorso ai decreti-legge e alle leggi di conversione omnibus, in favore di leggi di delega ben costruite e dalla rapida attuazione, grazie alle quali porre in essere riforme incisive e sistematiche, elaborate con il coinvolgimento attivo e trasparente dei diversi soggetti e interessi in campo, a partire dalle autonomie regionali.

CAPITOLO QUINTO

5.1 Tiriamo le somme

In questo ultimo capitolo esamineremo il complessivo materiale di analisi emerso dal lavoro svolto, volgendo in particolare l'attenzione sul riverbero che l'utilizzo fino ad ora descritto della decretazione d'urgenza provoca sul sistema parlamentare nel suo complesso.

Il fenomeno che vede il Parlamento sempre più spesso nel ruolo di colui che legittima decisioni assunte da altri soggetti istituzionali in contesti di urgenza e che ha nella rapidità il carattere imprescindibile della procedura e della decisione, non può non essere considerato come un significativo campanello d'allarme.

Quella che si è registrata, ma che va avanti da tempo nel nostro ordinamento, è una vera e propria fuga dalla legge ordinaria per arrivare alla decretazione d'urgenza, facendo divenire quindi quest'ultima forma quella ordinaria di normazione primaria.

Al Parlamento viene richiesto infatti di approvare i decreti governativi con urgenza, ed entro scadenze predeterminate e ravvicinatissime, sollecitato nel proprio spazio di azione, anche con lo spettro della questione di fiducia; esso quindi si ritrova a non avere molte volte l'effettiva possibilità di incidere realmente sul testo, anche su quelle materie economiche e sociali che, a differenza delle urgenti norme per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, non hanno quell'impellenza tale da richiedere un'eccessiva compressione del dibattito parlamentare.

Un Parlamento che deve lavorare in tempo¹³⁵, licenziando velocemente i provvedimenti senza discussioni e quindi senza grandi possibilità di modificare le proposte ad esso sottoposte dal Governo, è un Parlamento che viene limitato nella propria funzione di controllore e valutatore, e che perde quindi il ruolo politico e rappresentativo che gli è proprio, divenendo quasi una sorta di istituzione tecnica, a fronte invece di un Governo che nel corso del tempo ha assunto una predominante centralità, ravvisabile anche nella generale configurazione dei poteri pubblici nel mondo globalizzato.

Questa tendenza ha ridotto la capacità del Parlamento di svolgere attività legislativa e, in modo analogo, ha incrementato il "ruolo normativo" del Governo: un ruolo che senz'altro gli spetta, specie in forme di Governo parlamentare, ma che sembra aver assunto proporzioni eccessive, dando luogo ad un sostanziale monopolio in capo al Governo in merito all'agenda politico-normativa del

¹³⁵ Concezione del Parlamento del "*just in time*", dove il controllo rischia di apparire un qualcosa di superfluo o addirittura di concettualmente contraddittorio.

Paese¹³⁶.

Il quadro che emerge dai primi due anni della XVIII Legislatura ci segnala che più della metà della normazione è stata adottata con decreti-legge e leggi di conversione: il 58% delle parole contenute in fonti di rango primario adottate tra il 23 marzo 2018 e il 23 marzo 2020 è derivato infatti da questo canale di produzione normativa.

L'emergenza da Covid-19 è stata un potentissimo acceleratore di tendenze già in essere, che ha contribuito a creare conseguenze dirompenti anche sul procedimento legislativo.

Nel corso dei mesi legati alla pandemia ed oggetto del presente elaborato, infatti, il ricorso ai decreti-legge è ovviamente apparso più giustificato, anche se non nelle dimensioni record in concreto assunte dal fenomeno, che ha finito per assorbire, in sostanza, l'intera produzione legislativa prodotta tra il febbraio 2020 e il febbraio 2021.

Nella criticità determinatasi a seguito della pandemia da Covid-19, lo strumento del decreto-legge si è rivelato particolarmente prezioso: è, del resto, il principale meccanismo prefigurato dalla Costituzione al fine di fronteggiare le situazioni emergenziali di necessità ed urgenza, ed è perciò naturale che ad esso si faccia ricorso quando si è chiamati a fronteggiare frangenti di questo tipo.

In effetti la conversione del decreto-legge n. 6 del 2020, primo tra i decreti-legge della catena emergenziale, è avvenuta con pochissimi emendamenti, nell'arco di soli 15 giorni e sostanzialmente all'unanimità in ambedue i rami del Parlamento, a conferma del fatto che si trattava di un decreto-legge davvero urgente e necessario, riconosciuto come tale da tutte le forze politiche, evidentemente convinte che senza di esso sarebbe stato ancora più arduo, se non impossibile, fronteggiare la pandemia.

L'emergenza pandemica però non può bastare da sola per giustificare fino in fondo l'adozione di ben 32 decreti-legge tra il febbraio 2020 ed il febbraio 2021, i quali hanno dato poi luogo ad una serie di catene normative assai complesse e articolate, cui il Parlamento ha senz'altro contribuito con emendamenti approvati nel ramo che ha esaminato per primo i relativi disegni di legge di conversione, mostrando una notevole capacità "trasformativa" e, per così dire, "aggiuntiva", ma anche qualche affanno.

Affanno testimoniato, tra l'altro, dai 15 decreti-legge decaduti, ma confluiti, con la relativa clausola di sanatoria, nelle leggi di conversione di altri decreti-legge, secondo una prassi invero già invalsa in passato, ma comunque per più versi criticabile.

Il decreto-legge n. 34 del 2020¹³⁷ con il numero record di 266 articoli a cui se ne sono sommati altri

¹³⁶ Cassese S. "Il Parlamento è innanzitutto organo legislativo, ma la legislazione è ormai oggi a prevalente trazione governativa", articolo pubblicato sul Corriere della Sera il 2 settembre 2020.

¹³⁷ Il cosiddetto decreto-legge Rilancio.

75 in sede di conversione, è un chiaro esempio della testimonianza che ci si trova davanti ad una patologia del sistema, che dà origine a veri e propri “mostri legislativi”, assai difficilmente gestibili e privi di qualsiasi carattere organico sulla titolarità e sull’esercizio della funzione legislativa.

In definitiva, se si osserva il procedimento legislativo in tempi di Coronavirus, si trae la convinzione che le criticità che lo caratterizzano non si possano attribuire tutte all’emergenza pandemica: come spesso capita, quest’ultima ha rappresentato un potentissimo acceleratore di tendenze già in essere.

In questo caso, il duplice trend si constata nel senso della riduzione della capacità del Parlamento di svolgere attività legislativa e, correlativamente, all’incremento del “ruolo normativo” del Governo: un ruolo che senz’altro gli spetta, ma che sembra aver assunto proporzioni eccessive, dando luogo ad un sostanziale monopolio in capo al Governo dell’agenda politico-normativa, con un Parlamento chiamato, nel migliore dei casi, a ridiscutere, affinare e integrare con qualche aggiunta le misure concepite in ambito governativo.

5.2 Gli effetti avversi dell’abrogazione dei decreti-legge in sede di conversione

Uno dei principali effetti negativi che un uso distorto della decretazione d’urgenza comporta sull’ordinamento è facilmente riscontrabile nel fenomeno dell’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge¹³⁸.

Come si è già descritto nel precedente capitolo, è evidente come tutte le conseguenze derivanti dall’abrogazione dei decreti-legge in sede parlamentare debbano indurre ad evitare il più possibile, per il futuro, di ricorrere all’abrogazione di decreti-legge in corso di conversione ad opera di altri decreti-legge. Tralasciando ogni valutazione sulla qualità della legislazione, la messe di problemi che ciò pone è tale da sconsigliare l’utilizzo di detta prassi normativa.

Ma oltre a ragioni di inopportunità, possono emergere anche aspetti di possibile incostituzionalità, in particolar modo se pensiamo a due specifici profili.

Il primo, prospettato anche dal Comitato per la legislazione, riguarda i principi di razionalità normativa e di coerenza e certezza dell’ordinamento giuridico.

A tal proposito, con la sentenza n. 160 del 2016¹³⁹, la Corte ha espressamente affermato che “*in linea di principio, possono risultare costituzionalmente illegittime, per irragionevolezza ridondante*

¹³⁸ Rossi E. “Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza coronavirus)” Osservatorio sulle fonti, aprile 2020.

¹³⁹ Sentenza n. 160 del 15 maggio 2016 sul giudizio di legittimità costituzionale in via principale della Corte Costituzionale.

sulle attribuzioni regionali, le norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia": nelle vicende emergenziali da Coronavirus si è visto quanto l'incertezza del quadro normativo nazionale abbia inciso sulle competenze regionali.

Successivamente, anche la n. 107 del 2017 della Corte Costituzionale¹⁴⁰ ha affermato che il primo tra essi deve essere considerato qualora la formulazione delle disposizioni *“sia tale da poter dar luogo ad applicazioni distorte o ambigue, che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione”*.

Il secondo profilo di incostituzionalità potrebbe ravvisarsi nella circostanza che le disposizioni del decreto-legge abrogante producano effetti irreversibili, in potenziale violazione, quindi, del potere attribuito dall'art. 77 della Costituzione alle Camere, di eliminare ogni effetto prodotto dal decreto nell'ipotesi in cui il Parlamento decida di non convertirlo in legge.

È evidente che la vicenda emergenziale ha messo alla prova numerosi aspetti del sistema istituzionale e anche di quello costituzionale: sarebbe tuttavia opportuno che quanto analizzato fino ad ora ci insegnasse a ripensare per il futuro a molti aspetti del nostro ordinamento problematici e bisognosi di una riformulazione, e potrebbe risultare senz'altro utile una riflessione sul sistema delle fonti del diritto in situazioni emergenziali, chiarificando così la difficile interpretazione dei diversi strumenti normativi utilizzabili.

5.3 Una finestra di opportunità da non tralasciare

Quella che stiamo vivendo in questo momento storico legato alla pandemia, è chiaramente un'importante finestra di opportunità da non trascurare sia per l'assetto parlamentare che per l'ordinamento tutto: l'effetto combinato della revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei Deputati e dei Senatori registrato nel settembre 2020 e dell'emergenza sanitaria in atto, può rappresentare una spinta ineludibile all'innovazione istituzionale e ad un momento proficuo di riflessione sul nostro parlamentarismo.

Come già sottolineato in precedenza, l'esperienza vissuta a seguito del Covid-19 si è rivelata un potentissimo acceleratore di processi di cambiamento già da tempo in atto.

Nell'ambito di cui ci stiamo occupando, la pandemia è stata un acceleratore nel processo di “re-

¹⁴⁰ Sentenza n. 107 del 4 aprile 2017 sul giudizio di legittimità costituzionale in via principale della Corte Costituzionale.

ingegnerizzazione”¹⁴¹ dei procedimenti parlamentari, a seguito della digitalizzazione, della riduzione dei parlamentari ed ora anche degli sviluppi che la pandemia ha portato con sé.

Una tale “re-ingegnerizzazione” la si può subire o cavalcare: è chiaro che qui la scelta è tutta politica, e affidata anzitutto alle stesse istituzioni parlamentari.

È un processo che si può passivamente subire, delegandolo agli ingegneri e agli informatici della materia, spinti ad operare secondo logiche emergenziali o, al contrario, lo si può cavalcare e direzionare, gestendolo con l’aiuto di politici e architetti delle istituzioni dotati di un’adeguata creatività e visione per ridisegnare in profondità le forme dell’organizzazione e dell’attività parlamentare.

Una terza via che preveda uno stop o un brusco rallentamento di tale tendenza, non pare esserci: *terzium non datur*.

L’obiettivo che dovrebbe sempre essere perseguito è chiaramente quello della ricerca di soluzioni che non rendano marginale il Parlamento nel contesto attuale e nei processi decisionali, cercando di renderlo, invece, sempre più il protagonista di tutte le scelte, anche di quelle più difficili e cruciali da prendere nelle situazioni emergenziali, cui ci si troverà di fronte.

È importante però ricordare come il processo di graduale emarginazione, che il Parlamento oggi si trova a subire, non nasce certo ora e discende, in larga parte, dalla sua mancata capacità di autoriforma, a livello sia costituzionale sia sub-costituzionale.

Un esempio molto calzante è sicuramente il caso della posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti, il quale deriva da un’autolimitazione delle Camere e che, pur essendo chiaramente in contrasto con l’articolo 72 della Costituzione, risponde a pieno alle esigenze del sistema politico, tanto da essere utilizzata da tutti i Governi succedutisi dagli anni ’90.

Proprio la prassi della questione di fiducia sui maxiemendamenti, che ha conosciuto negli ultimi mesi un uso particolarmente intenso, dimostra che, se il Parlamento continuerà a rinunciare alle caratteristiche che sono proprie dei suoi procedimenti, a quel punto si rischia di innescare una deriva che, pressoché inevitabilmente, condurrà al suo progressivo esautoramento.

La risposta a queste rilevanti problematiche non può non muoversi all’interno di un disegno onnicomprensivo e non limitato solo a piccoli ritocchi marginali, attraverso meccanismi molteplici, non alternativi gli uni agli altri.

A tal proposito, faccio mie le considerazioni del professor Nicola Lupo che il 5 novembre scorso, di fronte all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, durante l’audizione dal titolo “Quali modalità per l’esercizio delle prerogative parlamentari nell’emergenza

¹⁴¹ Citazione del Professor Nicola Lupo.

attuale?”, ha cercato di riflettere su alcune possibili soluzioni da tenere presenti¹⁴².

Riflettendo sulla funzione legislativa, il professore ha richiamato la riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017, privilegiando, per quanto possibile, l’esame dei progetti di legge da parte delle commissioni permanenti in sede deliberante e redigente.

Poiché nei mesi della pandemia l’attività legislativa si è pressoché completamente limitata all’adozione di decreti-legge, spesso dalla natura assai eterogenea e con dimensioni quantitative inedite, e alla loro conversione, con numerosissimi emendamenti in Parlamento, è venuto piuttosto naturale chiedersi se il procedimento in commissione in sede deliberante possa estendersi anche ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

I disegni di legge di conversione dei decreti-legge non sono ricompresi tra quelli per i quali l’articolo 72, quarto comma, della Costituzione prevede una “riserva d’Assemblea”, anche se prescritti dai regolamenti parlamentari.

La “riserva d’Assemblea”¹⁴³ per i disegni di legge di conversione, ricavabile dall’articolo 77 della Costituzione, venne creata per far fronte all’esigenza di coinvolgimento delle Camere nella loro composizione plenaria, necessaria in particolar modo laddove tale disposizione chiama in gioco la responsabilità del Governo e, dunque, il rapporto fiduciario.

Al di là della compatibilità costituzionale, il problema si pone anche in termini di opportunità circa l’affidare l’intero procedimento di conversione ad una o più commissioni permanenti, prosegue il Professore.

Va infatti considerato il peso inevitabilmente assai elevato che gli emendamenti hanno su un atto in quel momento vigente, e non va dimenticato che essi, se approvati, sono destinati a giungere subito a destinazione: essi, infatti, una volta approvati nel corso della prima lettura, vengono normalmente accettati *in toto* dal ramo del Parlamento che esamina il disegno di legge di conversione in seconda lettura, al fine di evitare la decadenza del decreto-legge.

Qualche spazio in più nella conversione dei decreti-legge potrebbe invece crearsi per la sede redigente: si potrebbe avere infatti uno svolgimento un po’ più formalizzato della procedura in commissione e, soprattutto, un voto sui singoli articoli che consentirebbe di sopprimere, ove necessario, quelli più sgraditi o inseriti in commissione senza adeguata riflessione.

¹⁴² Lupo N. “Appunti per l’audizione presso l’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, svoltasi giovedì 5 novembre 2020”.

¹⁴³ Oltre ai casi prescritti dall’articolo 72 della Costituzione che costituiscono un limite minimo, anche i regolamenti parlamentari hanno la possibilità di ampliare la gamma dei casi di “riserva d’Assemblea” rispetto alla citata norma costituzionale. I regolamenti parlamentari possono in positivo “stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni”, potendo inoltre prescrivere in negativo in quali casi tale deferimento viene escluso.

Privilegiando la sede redigente, si riuscirebbe a ridurre nettamente le ore di lavoro in Assemblea e soprattutto il numero di voti che in essa si dovrebbero svolgere, a tutto vantaggio di un approfondimento delle questioni in esame.

Queste riflessioni portano ad una sempre più crescente esigenza di ridisegnare profondamente l'attuale assetto delle commissioni permanenti che, così come sono, finiscono per frammentare troppo l'azione parlamentare.

A maggior ragione dopo il taglio dei parlamentari, un ripensamento del sistema delle commissioni permanenti appare sempre più un'esigenza da affrontare quanto prima, pensando contestualmente all'istituzione di alcune commissioni, preferibilmente bicamerali e a composizione decisamente più ridotta rispetto alle attuali, alle quali affidare esclusivamente delle funzioni di controllo.

È chiaramente da ricordare però come, per conseguire dei miglioramenti significativi come auspicato fino ad ora, si renda necessario uno stretto coordinamento tra le soluzioni che Senato e Camera adotteranno nell'affrontare le problematiche in esame e più in generale la "finestra di opportunità" che si offre oggi al nostro parlamentarismo, in una molteplicità di argomenti che si muovono però su piani assai distinti.

5.4 Possibili soluzioni

A fronte delle considerazioni che abbiamo svolto finora, si comprende quanto sia necessario programmare possibili interventi correttivi di ordine costituzionale, regolamentare e di prassi parlamentare.

Al netto delle situazioni di reale emergenza che il Governo si può trovare ad affrontare, come ad esempio l'emergenza pandemica legata al Coronavirus di cui ci stiamo occupando, si rende necessario superare il continuo utilizzo di decreti *omnibus* con diverse materie al proprio interno, esposte in maniera indistinta, privilegiando invece l'utilizzo di più decreti-legge, di dimensioni contenute, ed ognuno concepito come risposta ad un particolare ambito di intervento.

Inoltre, i correttivi che devono intervenire per ristabilire alcuni principi da seguire in merito alla decretazione d'urgenza, devono essere pensati nell'ambito della procedura che avviene durante il percorso parlamentare, tramite correzioni da impostare nell'*iter* della legge di conversione, cercando di accentuare maggiormente la differenziazione tra i progetti di legge ordinari e i progetti di legge di conversione, in termini di funzioni, di finalità e di presupposti costituzionali.

La fattuale fungibilità e indistinzione a livello procedurale e funzionale tra i due strumenti ha rappresentato un sostanziale incentivo per il Governo, interpretato nel corso degli anni nel segno del favorire il ricorso alla decretazione d'urgenza come strumento di realizzazione del programma di

governo.

Riducendo i margini di manovra in sede parlamentare, si vincolerebbe a monte il Governo ad una maggiore prudenza nella predisposizione e nell'uso dei decreti.

In particolare appare necessario intervenire convintamente sul regime di emendabilità dei decreti, omologando nelle specifiche norme le differenti previsioni dei regolamenti della Camera e del Senato, oggi differenti, e prevedendo un regime più rigido per la valutazione dell'attinenza delle proposte emendative al contenuto originario dei decreti.

Inoltre potrebbe esser previsto anche al Senato il requisito della necessità e dell'urgenza anche in sede di ammissibilità delle norme introdotte durante il processo di conversione, estendendo il requisito dall'azione di Governo anche al procedimento parlamentare.

Questi due indirizzi correttivi potrebbero avere degli immediati riscontri positivi nella preservazione delle funzioni di controllo presidenziale, evitando anche la presentazione di decreti che contengano le cosiddette disposizioni "teste di capitolo", cioè norme su materie precise che vengono introdotte dal Governo per permettere il successivo ampliamento in sede parlamentare tramite degli emendamenti che potranno quindi essere ammessi, vista l'attinenza con una norma già introdotta nel decreto-legge.

Si riuscirebbe inoltre a richiedere al Governo di creare un evidente miglioramento dei livelli di qualità tecnica della legislazione e della completezza dei testi, visti i ridotti margini di intervento che ci sarebbero in Parlamento, e di prevenire la prassi dell'"assalto alla diligenza" da parte di parlamentari alla ricerca di corsie preferenziali per l'approvazione di norme settoriali di loro interesse, all'interno del percorso di conversione dei decreti-legge.

Nel campo dell'accorpamento tra diversi progetti di legge di conversione dei decreti-legge, occorre escludere la fattibilità tecnica di tale strumento, che non appare essere in linea con quanto disposto dai precetti costituzionali¹⁴⁴.

Ragionando invece in termini di innovazioni ordinamentali da poter introdurre, come già proposto nel primo capitolo, visto che il principale motivo ostativo all'uso degli strumenti ordinari di legislazione risiede nella mancanza di tempi di deliberazione certi per il procedimento parlamentare di approvazione dei disegni di legge, occorre intervenire sull'esigenza di fondo che spinge il Governo ad un uso distorto della decretazione, creando anche per la legge ordinaria delle finestre temporali determinate costituzionalmente per l'approvazione del testo nelle aule parlamentari, come predisposto per i decreti-legge.

Per dare seguito all'introduzione nell'ordinamento di elementi regolativi di novità, nell'ambito del

¹⁴⁴ La pratica dell'accorpamento di cui si è prodotto approfondimento nel capitolo quarto, paragrafo "L'accorpamento tra decreti-legge".

ripensamento del ruolo del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari, del regime di emendabilità dei provvedimenti, dei tempi di decisione e delle ghigliottine, nonché della funzione e dei poteri di controllo delle opposizioni, bisogna chiaramente passare per un importante momento di riforma strutturale che tocchi sia i regolamenti parlamentari che la Costituzione stessa, richiedendo quindi una consistente volontà politica e una sostanziale capacità di traghettare il sistema in questa direzione.

Anche se ad oggi non sembrano essere presenti elementi di contesto di questo tipo, i possibili interventi normativi descritti in precedenza possono essere tenuti presenti in futuro, come dei punti di riferimento da cui poter partire per una riflessione riformativa di questo tipo.

5.5 Conclusioni

Il sistema sociale e politico contemporaneo in cui viviamo attraversa ormai da diversi anni un periodo di forte difficoltà in termini di interpretazione complessiva del *sentiment* della collettività.

Il soggetto contemporaneo da rappresentare è oggi sempre più precario e delocalizzato, le sue appartenenze sono precarie e molteplici, tra loro gerarchizzate in modo instabile, e così pure le sue preferenze, particolarmente esposte alle speranze e alle paure del momento, ma anche alle suggestioni che i mezzi di comunicazione diffondono: cercando di interpretarlo in una descrizione con termini univoci, il rappresentato è sempre più difficile da rappresentare.

Accanto a questa crisi del rappresentato si colloca un'epocale trasformazione del rappresentante¹⁴⁵: i partiti di massa del passato sono venuti meno e i partiti di oggi sono partiti di opinione o partiti-denuncia o partiti-persona, che per lo più stanno sotto i riflettori dei mass media e inseguono i sondaggi.

Ovviamente la crisi della rappresentanza partitica fa sì che l'anima di questo "fare rete" debbano essere i singoli parlamentari: qui si incontra il profilo cruciale dell'individuazione di modalità di elezione che assicurino la possibilità di fare del libero mandato di ciascun parlamentare il luogo di intersezione tra il livello della rappresentanza e quello della partecipazione¹⁴⁶.

Oggi lo spazio pubblico è la scena in cui compaiono infinite e irrepresentabili differenze private e lo spazio della politica è quello dei media televisivi e social, mentre la globalizzazione ha rivoluzionato anche la topologia e la temporalità delle istituzioni politiche.

Questa complessiva crisi della rappresentanza, intesa come crisi del rappresentante e del

¹⁴⁵ Citazione del Professor Massimo Luciani.

¹⁴⁶ Filippetta G. "Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica" Osservatorio costituzionale AIC, Giugno 2014.

rappresentato, ha specifici effetti sull'ordinamento nel suo complesso.

Un effetto lo ha sicuramente sul ruolo complessivo del Parlamento, in quanto la crisi della rappresentanza politica, basata sui partiti e sul cittadino che vota i partiti, si ripercuote sul Parlamento, che è visto come espressione del mondo e della volontà dei partiti, slegato e sconnesso dalla società civile o, secondo il nuovo vocabolario populistico, separato dalla gente comune.

Un Parlamento che per di più si trova in mezzo tra i poteri sovranazionali affermatasi con la globalizzazione e il Governo, che tende a porsi come il rappresentante e l'esecutore locale di quei poteri.

Un Parlamento che si trova sempre più spesso a svolgere il ruolo di legittimatore di decisioni assunte da altri soggetti in contesti di urgenza, che fanno della rapidità il carattere imprescindibile della procedura e della decisione parlamentare: basti pensare alla cosiddetta fuga dalla legge e all'essere divenuto il decreto-legge la forma ordinaria della normazione primaria, come più volte evidenziato in questo elaborato.

Il Parlamento è descritto come un organo che deve con urgenza, ed entro scadenze predeterminate e ravvicinate, approvare le riforme governative, ossia come un organo che viene incalzato addirittura sul proprio terreno della legislazione ordinaria.

Il nuovo modello di Parlamento che si affaccia sulla scena è quello del Parlamento che deve lavorare in tempo, che deve saper decidere *just in time* senza inutili discussioni, il che spesso significa saper approvare rapidamente le proposte ad esso sottoposte dal Governo.

La sfida per il Parlamento è quella di ritornare al centro della vita politica del nostro Paese, tornando a pensare al Parlamento liberale come alla sede in cui risiede la voce dei rappresentati, legandolo così alle istanze di partecipazione che salgono dal basso.

La situazione emergenziale che abbiamo vissuto e che stiamo trattando ha chiaramente degli aspetti peculiari che aprono un grande dibattito sulla questione: infatti se il procedimento parlamentare ha come scopo quello della garanzia della rappresentatività di determinate decisioni, quando siamo di fronte a contesti come quelli di una pandemia che richiedono una certa tempestività nella reazione all'urgenza, il percorso parlamentare di conversione rischia quasi di apparire come un passaggio superfluo o addirittura come una potenziale perdita di tempo.

Il ruolo del Parlamento, predominante nell'assetto istituzionale italiano, ha un futuro se riesce a inserirsi nel mezzo della linea verticale tracciata dalla globalizzazione della politica e a fare di questo spazio il luogo di una nuova rappresentazione, che tragga forza e vitalità dal concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, come ci ricorda il dettato dell'articolo 49 della Costituzione.

Deve quindi riuscire a porsi tra la parte più alta di quella linea, lungo la quale discendono le istanze

decisionali delle istituzioni transazionali non rappresentative, e la parte più bassa, lungo la quale risalgono le istanze di soggetti, gruppi e collettività che non vogliono semplicemente subire le regolazioni normative decise dalle istituzioni.

Non ci si deve dimenticare però, anche in fasi di emergenza, che il corretto svolgimento del passaggio parlamentare è legato a stretto giro con il principio liberale e democratico del rispetto dei poteri e delle prerogative costituzionali: una continua alterazione di questo rapporto può andare ad intaccare quel legame con il corpo dei rappresentati che vede nel Parlamento e nei suoi membri i principali interlocutori a cui poter presentare istanze e richieste di attenzione che, lasciate senza risposta, possono spingere involontariamente i cittadini contro le istituzioni e tra le braccia di populismi e sovversivismi.

L'azione del Parlamento deve essere sempre più vista quindi come un'occasione per aprire la rappresentanza alle istanze della partecipazione democratica, integrata con le realtà partecipative locali e nazionali, oltre che con gli altri Parlamenti nazionali ed europeo, da non derubricare mai invece ad una mera ricognizione tecnica.

Decreti-legge	Denominazione	Conclusione iter	Legge convers.	Materia	Gg conv.	Gg appr. 1^Cam.	Com. ori.	Incr. com.	Incr. %	Parole ori.	Incr. parole	Incr. %	Pass. parl.	Fiducie
06 del 23-02-20		Convertito	13 del 05-03-20	Conten. sanitario	9	3	12	0	0%	1.139	58	5,09%	2	no
09 del 02-03-20		Abrogato e confluito	nel 18/20	Economico-sociale										
11 del 08-03-20		Abrogato e confluito	nel 18/20	Conten. sanitario										
14 del 09-03-20	lo resto a casa	Abrogato e confluito	nel 18/20	Conten. sanitario										
18 del 17-03-20	Cura Italia	Convertito	27 del 24-04-20	Economico-sociale	31	17	507	222	43,79%	44.531	23.086	51,84%	2	S-C
19 del 25-03-20		Convertito	35 del 22-05-20	Conten. sanitario	51	45	24	2	8,33%	2.755	726	26,35%	2	S
22 del 08-04-20	Scuola	Convertito	41 del 06-06-20	Istruzione	51	43	27	39	144,44%	3.283	4.314	131,40%	2	S-C
23 del 08-04-20	Liquidità	Convertito	40 del 05-06-20	Economico-sociale	45	38	138	60	43,48%	18.855	7.609	40,36%	2	C-S
28 del 30-04-20		Convertito	70 del 25-06-20	Giustizia	50	43	17	22	129,41%	3.486	3.321	95,27%	2	S-C
29 del 10-05-20		Abrogato e confluito	nel 28/20	Giustizia										
30 del 10-05-20		Convertito	72 del 02-07-20	Conten. sanitario	48	29	16	2	12,50%	1.916	443	23,12%	2	no
33 del 16-05-20		Convertito	74 del 14-07-20	Conten. sanitario	54	35	23	2	8,70%	1.467	324	22,09%	2	no
34 del 19-05-20	Rilancio	Convertito	77 del 17-07-20	Economico-sociale	51	45	1.049	319	30,41%	110.912	39.342	35,47%	2	C-S
52 del 16-06-20		Abrogato e confluito	nel 34/20	Conten. sanitario										
83 del 30-07-20	Pro. Stato Emer.	Convertito	124 del 25-09-20	Conten. sanitario	51	32	8	2	25%	616	144	23,38%	2	C-S
103 del 14-08-20		Abrogato e confluito	nel 104/20	Elezioni										
104 del 14-08-20	DL Agosto	Convertito	126 del 13-10-20	Economico-sociale	47	42	443	266	60,05%	48.804	26.308	53,91%	2	S-C
111 del 08-09-20		Abrogato e confluito	nel 104/20	Istruzione										
117 del 11-09-20		Abrogato e confluito	nel 104/20	Elezioni										
125 del 07-10-20	Pro. Stato Emer.	Convertito	159 del 27-11-20	Conten. sanitario	43	30	12	35	291,67%	1.798	3.371	187,49%	2	no
129 del 20-10-20		Abrogato e confluito	nel 125/20	Conten. sanitario										
137 del 28-10-20	Ristori	Convertito	176 del 18-12-20	Economico-sociale	44	43	166	298	179,52%	15.050	32.838	218,19%	2	S-C
148 del 07-11-20		Abrogato e confluito	nel 125/20	Elezioni										
149 del 09-11-20	Ristori 2	Abrogato e confluito	nel 137/20	Economico-sociale										
154 del 23-11-20	Ristori 3	Abrogato e confluito	nel 137/20	Economico-sociale										
157 del 30-11-20	Ristori 4	Abrogato e confluito	nel 137/20	Economico-sociale										
158 del 02-12-20	DL Natale	Abrogato e confluito	nel 172/20	Conten. sanitario										
172 del 18-12-20		Convertito	06 del 29-01-21	Conten. sanitario	35	29	11	22	200%	815	2.202	270,18%	2	no
01 del 05-01-21		Abrogato e confluito	nel 172/20	Conten. sanitario										
02 del 14-01-21	Pro. Stato Emer.	Convertito	29 del 12-03-21	Conten. sanitario	50	43	17	4	23,53%	2.005	590	29,43%	2	no
07 del 30-01-21		Abrogato e confluito	nel 183/20	Conten. sanitario										
12 del 12-02-21		Abrogato e confluito	nel 02/21	Conten. sanitario										
Medie:					44	34,47	164,67	86,33	80,06%	16.922	9.645,07	80,90%		

Totale: 32 decreti-legge

Convertiti: 15 47%
Abrogati: 17 53%

Conten. sanitario: 16
Economico-sociale: 9
Elezioni: 3
Istruzione: 2
Giustizia: 2

Gruppo 1 0-30%
Gruppo 2 31% - 90%
Gruppo 3 91% - 300%

Totale fiducie: 9 su 15

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- Baldini Vincenzo “Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione”, in *Diritto fondamentale* 1/2020 del 27 febbraio 2020, pagine 561-565
- Candido Alessandro “Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione ai tempi del COVID-19”, in *Forum Quaderni costituzionali* 1/2020 del 10 marzo 2020, pagine 420-428
- Caravita Beniamino “L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana”, in *Federalismi* 6/2020 del 18 marzo 2020
- Cardone Andrea “La normalizzazione dell’emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo”, Giappichelli Editore, Torino, marzo 2011
- Carnevale Paolo “Il vizio di evidente mancanza dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007”, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, pagine 2677-2684
- Carnevale Paolo “Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002”, in *Rassegna parlamentare*, 2003, da pagina 408
- Cavino Massimo “Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo”, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020
- Celotto Alfonso “L’abuso del decreto-legge. Vol.1 Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica”, Cedam, Padova, 1997
- Chinni Daniele “Una promulgazione con lettera a governo e Parlamento, ma rivolta a giudici e Corte costituzionale”, *Quaderni costituzionali*, fascicolo 4, Il Mulino – Rivisteweb, dicembre 2020, pagine 817-820
- Di Porto Valerio “Il Comitato per la Legislazione, venti anni dopo”, *School of Government Luiss* n. 45, 2018

- Duilio Lino “Politica della legislazione, oltre la crisi”, “La decretazione d’urgenza in Parlamento” a cura di Cimino Benedetto, Morettini Simona e Piccirilli Giovanni, Società editrice Il Mulino, Bologna, 2013, pagine 53-98
- Filippetta Giuseppe “Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica”, Osservatorio costituzionale AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), Giugno 2014
- Fiumicelli Davide “Ostruzionismo e strumenti di compressione del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? il caso della conversione dei decreti-legge”, Osservatorio sulle fonti, n. 3 del 2016
- Ghibelli Annalisa “Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale”, in Rassegna parlamentare, vol. 50, n. 3, 2008, da pagina 683-713
- Gianfrancesco Eduardo e Lupo Nicola “Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione”, “Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario” di Nicola Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007
- Gianniti Luigi e Lupo Nicola “Corso di diritto parlamentare”, il Mulino, Bologna, 2008
- Lippolis Vincenzo “La parlamentarizzazione delle crisi”, in Quaderni costituzionali, 1981, da pagina 150
- Lippolis Vincenzo “L’innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo”, in www.federalismi.it , n. 9, 30 aprile 2008
- Luciani Massimo “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, in Rivista AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), n. 2, 10 aprile 2020, pagine 109-141
- Lupo Nicola “Così l’emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia”, School of Government LUISS, n. 13 del 2020
- Lupo Nicola “I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario”, in Democrazia e diritto, n. 3, 2009, da pagina 83

- Lupo Nicola “La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano”, in Amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
- Morbillo Giuseppe “Il procedimento legislativo nella XVII Legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale”, Osservatorio sulle fonti, n. 2 del 2018
- Olivetti Marco “Appunto sulle trasformazioni della forma di governo italiana”, in “Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali”, a cura di De Martin Gian Candido, Witkowski Zbigniew, Gambale Piero, Cedam, Padova, 2007
- Olivetti Marco “La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano”, Giuffrè, Milano, 1996
- Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, Appunti del Comitato per la Legislazione “I decreti-legge” (aggiornamento al 23 settembre 2018) n. 1, del 24 ottobre 2018
- Osservatorio sulla Legislazione della Camera dei Deputati, Appunti del Comitato per la Legislazione “I numeri delle leggi, decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le Legislature XVI, XVII e XVIII”, n. 6 del 10 febbraio 2021
- Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati “La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea” Rapporto 2019-2020, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, La legislazione nell'emergenza, Parte seconda, 1) La legislazione statale e regionale, 2020, pagine 169-233
- Perna Raffaele “Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza”, in Quaderni costituzionali, n. 1, marzo 2010, da pagina 59
- Piccirilli Giovanni “La sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei”, pagine 396-398

- Piccirilli Giovanni “Non è incostituzionale l’accorpamento tra decreti-legge, se si mantiene l’omogeneità materiale”, *Giurisprudenza Costituzionale*, fascicolo n. 6 del 2014, Giuffrè Editore, Milano, pagine 4459-4466
- Pinelli Cesare “Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d’urgenza nell’esperienza italiana”, in *Diritto pubblico*, vol. 15, n. 2, 2009, pagine 317-338
- Rossi Emanuele “Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza coronavirus)”, *Osservatorio sulle fonti*, aprile 2020, anno XIII, Fascicolo speciale/2020, pagine 642-657
- Rossi Emanuele “I ricorsi in via principale”, “Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi”, Editore Giuffrè, Milano, 2011, pagine 129-190
- Serges Giovanni “Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, da pagina 469
- Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica “Better regulation for better results: momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione - XVII Legislatura”
- Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica “Misure per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19”, Volume II – Articoli 71-127
- Servizio studi della Camera dei Deputati “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, 31 dicembre 2020
- Servizio Studi del Senato della Repubblica “L’emergenza da COVID-19 in Italia: le misure per la cultura, la scuola, la formazione superiore e la ricerca”, Nota breve n. 185, aprile 2020
- Servizio studi della Camera dei Deputati “Provvedimento. Misure sull'emergenza coronavirus (Covid-19) - Quadro generale”, 4 marzo 2021

- Simoncini Andrea “L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia”, “Una radicata patologia: i decreti-legge d’interpretazione autentica” di Pugiotto Andrea, Eum, Macerata, 2006
- Spadaro Antonio “Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le ragioni di Napolitano” in www.forumcostituzionale.it , 10 febbraio 2009
- Stegher Giuliaserena “In considerazione dell’emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19”, in Nomos, n. 1 del 2020
- Tarli Barbieri Giovanni “Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge mille proroghe”, in www.osservatoriosullefonti.it , n. 2 del 2008
- Tarli Barbieri Giovanni “Leggi e atti del Governo e di altre autorità statali”, “La legge parlamentare oggi”, a cura di Paolo Caretti, Osservatorio sulle fonti, Torino, 2008, pagine 70-122
- Zaccaria Roberto e Albanesi Enrico “Il decreto-legge tra teoria e prassi”, in www.forumcostituzionale.it, 22 giugno 2009
- Zaccaria Roberto “Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione”, Capitolo II “Il decreto-legge” di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo, Grafo edizioni, Brescia, maggio 2011, pagine 69-116

