

L'emergenza infinita

La decretazione d'urgenza in Italia

ARTICOLO 77

Il Governo non puo', senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessita' e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilita', provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Laura Lorello

Decreto-legge e Comitato per la legislazione

SOMMARIO: Premessa – 1. Alcuni problemi della decretazione d'urgenza – 2. Il nuovo art. 96 *bis* del regolamento della Camera – 2.1 Il ruolo delle commissioni permanenti – 2.2 Il ruolo del Comitato per la legislazione – 2.3 L'attività del Comitato per la legislazione – 3. Considerazioni conclusive

Premessa

Nelle riflessioni della dottrina si riscontra spesso l'affermazione dell'esistenza di un nesso tra il sistema delle fonti normative statali e il concreto atteggiarsi della nostra forma di governo¹. Di questo nesso la decretazione d'urgenza rappresenta un esempio utile per tentare di ricostruire almeno alcuni degli aspetti che caratterizzano le relazioni tra Parlamento e Governo.

Il carattere «aperto»² delle previsioni della Costituzione sulla forma di governo, come è noto, ha consentito che nel tempo i rapporti tra Legislativo ed Esecutivo si siano definiti assumendo forme diverse, legate agli assetti del circuito politico, delle quali si è cercato di indagare la compatibilità con le «varianti interpretative» offerte dal testo costituzionale. Nel quadro di queste varianti è possibile contemplare l'ipotesi di un Esecutivo stabile che può ricorrere con sicurezza al procedimento legislativo parlamentare; ovvero il caso di una debole maggioranza politica, che, al contrario, potrà indurre l'Esecutivo a soluzioni differenti che non lo esponano (subito) alle difficoltà del confronto parlamen-

¹ V. le attente osservazioni di G. Pitruzzella in *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari 1996, e in *La legge di conversione del decreto-legge*, Palermo 1988, cap. I.

² V. la definizione di L. Elia, *Governo (forme di)*, «Enciclopedia del diritto», vol. XIX, Milano 1970, pp. 634 sgg., spec. p. 640.

tare³. La scelta di ciascuna fonte normativa può risultare, così, legata al diverso equilibrio che si costruisce, volta per volta, nel rapporto tra Parlamento e Governo. Il terreno del decreto-legge, sotto questo profilo, rappresenta un osservatorio privilegiato per individuare gli elementi più salienti di questo rapporto⁴ e per verificare, al contempo, l'incidenza pratica dell'intervento del Comitato per la legislazione, che nello stesso rapporto entra, come si vedrà, nella fase della conversione del decreto-legge.

1. *Alcuni problemi della decretazione d'urgenza*

Riguardo alla decretazione d'urgenza è la stessa Costituzione a stabilire i caratteri essenziali: la sussistenza dei casi straordinari di necessità ed urgenza legittima il Governo all'adozione di provvedimenti provvisori dotati della *forza di legge* e riconducibili alla più ampia categoria delle fonti primarie⁵. Di tali provvedimenti il

³ In particolare, in un contesto di parlamentarismo c.d. compromissorio, il frequente ricorso all'adozione di decreti-legge veniva letto, come è ben noto, quale soluzione necessitata all'azione di Governi che quotidianamente dovevano confrontarsi con una debolezza strutturale e permanente, aggravata dalla quasi totale carenza nelle mani del presidente del Consiglio di strumenti di direzione e di guida dell'attività dei singoli ministri. La via della decretazione d'urgenza diveniva, allora, *ordinaria* e alternativa al percorso fisiologico dell'iniziativa legislativa governativa, tanto da essere configurata come «corsia preferenziale» e facilitata per l'attuazione del programma di Governo. Un elemento di novità, rispetto al quadro così delineato, è sembrato essere l'introduzione del sistema elettorale semi-maggioritario, che, a partire dal 1993, ha consentito di individuare attraverso il voto la futura maggioranza di Governo e, seppur informalmente, il presidente del Consiglio. Ciò avrebbe dovuto dare al Governo la compattezza e la stabilità necessarie per realizzare il proprio programma, facendo uso degli strumenti che la Costituzione gli rende disponibili e riconducendo la decretazione d'urgenza nel suo ambito fisiologico di utilizzo. Infatti, nella scelta di ricorrere all'adozione del decreto-legge risulta accentuata la responsabilità del Governo, che, in un contesto «piano» che gli consente di intraprendere con successo la via dell'iniziativa legislativa ordinaria, deve fornire motivazioni adeguate e fondate.

⁴ V. sul punto più recentemente A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano 2003.

⁵ Il riconoscimento del carattere della forza di legge al decreto-legge, così come al decreto legislativo, riecheggia la previsione dell'art. 134 Cost., che individua quali atti sono soggetti al controllo di costituzionalità, ovvero le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni. In questo senso, come ricorda G. Silvestri, *Legge (controllo di costituzionalità)*, «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino 1994, pp. 128 sgg., spec. p. 137, la forza di legge è attribuita «solo agli atti direttamente subor-

Governo assume subito la piena responsabilità, nell'attesa del futuro ed eventuale avallo parlamentare, dato dalla conversione in legge⁶.

Anche in questo caso, le previsioni costituzionali si sono prestate ad interpretazioni diverse, legate agli equilibri della forma di governo ed all'assetto più o meno solido della maggioranza politica che sosteneva l'Esecutivo, interpretazioni, però non sempre compatibili con il dettato costituzionale.

In questo quadro si è tentata, nell'ambito della più estesa disciplina dell'attività normativa del Governo, una definizione precisa dei caratteri delle disposizioni recate dal decreto-legge, insieme ad una egualmente precisa indicazione dei contenuti che, invece, questo non può assumere.

Si fa riferimento alle previsioni dell'art. 15 della legge n. 400/1988, che, dando svolgimento alle indicazioni costituzionali, dispone che i decreti-legge debbano contenere «misure di immediata applicazione» e che il loro contenuto sia «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», e preclude che i provvedimenti d'urgenza conferiscano deleghe legislative, provvedano nelle materie coperte da «riserva d'assemblea», rinnovino disposizioni di precedenti decreti-legge dei quali una delle Camere abbia negato la conversione con proprio voto, regolino i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti e, infine, ripristinino l'effica-

dinati alla Costituzione e sovraordinati, nel campo di loro competenza, ad ogni altra fonte» e si accompagna all'idea di *primarietà* di una fonte, che è tale perché espressamente prevista dalla Costituzione e, quindi, immediatamente subordinata ed inferiore alla stessa.

⁶ La conversione del decreto in legge si configura, come è noto, quale atto di novazione, mediante il quale la legge parlamentare si sostituisce integralmente ed originariamente al decreto governativo. Con tale atto il Parlamento «fa proprio» l'operato del Governo, condividendone le scelte e giustificandole sul piano della opportunità politica. Sul punto, G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., pp. 21 sgg. e pp. 34 sgg. In proposito, nella sentenza n. 29/1995 («Giurisprudenza costituzionale», 1995, pp. 278 sgg.), la Corte costituzionale ha affermato che «l'evidente mancanza» del requisito di validità del decreto-legge, cioè dei presupposti di necessità ed urgenza, si configura tanto come vizio di costituzionalità del decreto-legge, quanto come vizio *in procedendo* della legge di conversione, che non poteva convertire in legge «un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione» (*ibid.*, p. 299), e rientra pertanto pienamente nell'oggetto del controllo del giudice costituzionale. Diversamente, i profili «di tipo prettamente politico, sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa» (*ibid.*, p. 299) sono sottratti all'esame della Corte, perché appartengono esclusivamente alla sfera delle valutazioni politiche, che solo il Parlamento può operare e che le Camere compiono in sede di conversione.

cia di disposizioni che la Corte costituzionale abbia dichiarato illegittime per vizi non attinenti al procedimento⁷.

In realtà, già la scelta della via legislativa⁸, della «sola» fonte ordinaria per porre limiti e condizioni all'uso del decreto-legge non lasciava spazio a molte illusioni: il Governo, infatti, è rifuggito «disinvoltamente»⁹ dal loro rispetto, e ciò nonostante all'art. 15 della legge n. 400 venisse riconosciuto il carattere di disposizione legislativa «qualitativamente pregevole» e di «attuazione costituzionale»¹⁰. Ma sarebbe stato ben sorprendente l'operato di un Esecutivo indifferente alle prescrizioni della Costituzione, ma rigorosamente attento a quelle di una legge ordinaria!

Sul fronte dei regolamenti parlamentari, le previsioni normative sembravano ben rispondere ad un assetto «compromissorio» dei rapporti tra Parlamento e Governo. Infatti erano le commissioni parlamentari competenti (la I Commissione permanente al Senato, art. 78 r.S. e la Commissione Affari costituzionali alla Camera, art. 96 bis r.C. del vecchio testo) ad essere incaricate della verifica dei presupposti di necessità ed urgenza che legittimano il ricorso al decreto-legge¹¹. Alle commissioni non si richiedeva di svolgere un «control-

⁷ V. l'art. 15, commi 3 e 2 della legge n. 400/1988.

⁸ G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., pp. 176 sgg.

⁹ F. Modugno, A. Celotto, *I rimedi all'abuso del decreto-legge*, «Giurisprudenza costituzionale», 5, 1994, pp. 3232 sgg.

¹⁰ Così G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 180.

¹¹ In particolare l'art. 78 del regolamento del Senato stabilisce che il disegno di legge di conversione presentato al Senato o trasmesso dalla Camera viene deferito alla commissione competente lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione (comma 2). Il disegno di legge di conversione è, inoltre, deferito alla I Commissione permanente (affari costituzionali, affari della presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione, art. 22 del regolamento del Senato) che deve trasmettere il proprio parere alla commissione competente entro cinque giorni. Se il parere della I Commissione è contrario, «per difetto dei presupposti richiesti dall'art. 77, secondo comma della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente», viene trasmesso immediatamente alla commissione competente ed al presidente del Senato, che deve entro cinque giorni sottoporlo al voto dell'Assemblea. Lo stesso esito si produce laddove ne faccia richiesta un decimo dei componenti del Senato, entro il giorno successivo a quello in cui il parere è stato richiesto. Sul parere contrario della I Commissione l'Assemblea si esprime «con votazione nominale con scrutinio simultaneo» (art. 78, comma 3 del regolamento). In caso di pronuncia negativa dell'Assemblea, ovvero di non sussistenza dei presupposti indicati dall'art. 77, comma 2, Cost. o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione «si intende respinto»; tale deliberazione può investire anche singole parti o disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, che, in tal caso, si considerano soppresse (art. 78, comma 4 del regolamento).

Anche alla Camera, anteriormente alle riforme del 1997-1999, il procedimento rical-

lo-verificazione» ancorato a criteri oggettivi e predefiniti¹², ma, piuttosto, di compiere valutazioni di merito, fondate su elementi di tipo politico. Sicché, la conversione o meno del decreto-legge, così come l'eventuale modifica del testo nel corso dell'esame parlamentare, risultava più legata alla maggiore o minore consistenza della maggioranza che sosteneva il Governo, che non, invece, alla effettiva sussistenza delle condizioni prescritte dall'art. 77, comma 2, Cost.

La prevalenza del momento politico, rispetto alle indicazioni costituzionali, nelle scelte del Governo in materia di decretazione d'urgenza e il diffondersi del fenomeno della reiterazione del decreto-legge hanno indotto, poi, come è ben noto, la Corte costituzionale ad intervenire con la sentenza n. 360/1996¹³, che, se è

cava nella sostanza quello del Senato, prevedendosi una pronuncia in via pregiudiziale della Commissione affari costituzionali, cui il disegno di legge di conversione era assegnato, riguardo alla sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, sulla quale poi si esprimeva l'Assemblea con proprio voto, sia nel caso di parere contrario, che in quello di parere favorevole (art. 96 *bis*, commi 2 e 3 del vecchio testo del regolamento della Camera). Diversamente oggi, come si dirà, il nuovo testo dell'art. 96 *bis* del regolamento affida tale verifica alla commissione permanente per materia, accentuando, però, il ruolo del Governo, chiamato a *dimostrare* l'urgente necessità del decreto-legge; altri profili di carattere tecnico competono, invece, al Comitato per la legislazione (art. 96 *bis*, commi 1 e 2 del regolamento). Questo sistema di controllo, come fa notare A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 99 sgg., si poneva solo sul piano politico: si trattava di avallare o meno le scelte del Governo ed il suo indirizzo politico, rilevando in misura minore, nei fatti, l'effettiva verifica dei presupposti di necessità ed urgenza. Infatti, evidenzia l'Autore, quasi nullo era il numero dei decreti-legge per i quali le commissioni competenti deliberavano l'insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza in sede di conversione.

¹² Su questa valutazione v., per tutti, G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., pp. 245 sgg.

¹³ V. ancora A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 3 sgg. Tra i primi commenti alla sentenza n. 360/1996 si segnala F. Teresi, *Decreti-legge reiterati e sindacato di costituzionalità: la scure sulla reiterazione nel travagliato percorso del giudice delle leggi*, «Archivio di diritto costituzionale», 1997, pp. 27 sgg.; V. Angiolini, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, «Rivista di diritto costituzionale», 1, 1996, pp. 223 sgg.; dello stesso autore, *La «reiterazione» dei decreti-legge, La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento?*, «Diritto pubblico», 1, 1997, pp. 113 sgg.; R. Romboli, *Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 della Costituzione*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano 1999, pp. 1479 sgg.; A. Simoncini, *La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti*, «Giurisprudenza costituzionale», 4, 1997, pp. 2777 sgg.; e A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova 1997. Si rinvia infine all'ampia bibliografia richiamata in A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit.

riuscita a limitare ed a ridurre la pratica del rinnovo degli effetti dei decreti-legge non convertiti, non sembra tuttavia avere inciso in modo significativo sui caratteri e sulla frequenza della decretazione d'urgenza, che si sono mantenuti tutto sommato stabili ed uniformi nel tempo¹⁴. Ciò trova conferma nel fatto che dall'inizio dell'attuale Legislatura il Governo ha presentato ben 136 disegni di legge di conversione di decreti-legge¹⁵ e nel fatto che buona parte dei decreti-legge adottati dal Governo contiene disposizioni di carattere ordinamentale ed interviene su ambiti di grande rilievo politico, introducendo, pertanto, discipline che sembrano destinate a permanere.

Ma potrebbe non essere estranea al fenomeno una certa linea evolutiva dell'istituto della decretazione d'urgenza, volta più a guardare al contenuto del decreto-legge, alla sua idoneità ad introdurre in modo immediato discipline di particolare rilievo e alla sua capacità di *innovazione sostanziale*, che alla necessità e straordinarietà dell'intervento in sé considerato.

2. Il nuovo art. 96 bis del regolamento della Camera

La sostanziale evanescenza delle prescrizioni costituzionali e legislative e la limitata incidenza della sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 non hanno distolto, tuttavia, dal tentativo di ricondurre la decretazione d'urgenza ad una configurazione che, seppur ancorata all'assetto concreto della forma di governo, rimanga comunque compatibile con il dettato della Costituzione.

È però un tentativo, come già accennato, consapevole del peso che gli equilibri politici hanno sulla scelta dell'uso del decreto-

¹⁴ *Ibid.*, pp. 244 sgg., che ritiene che il decreto-legge continui a rappresentare «uno strumento fondamentale nell'attività normativa "ordinaria" dell'Esecutivo», p. 247.

¹⁵ Il dato è riferito al periodo che va dall'inizio della legislatura fino al 31 marzo 2004. Fino al 25 dicembre 2003, il numero dei disegni di legge di conversione era di 114, come riportato nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione - terzo turno di presidenza 25 febbraio 2003 - 25 dicembre 2003*, p. 10. Nello stesso documento si evidenzia una media mensile di decreti-legge emanati del 4,02% (contro il 3,36% della precedente Legislatura), con una percentuale di leggi di conversione approvate del 32% rispetto all'intera produzione legislativa, percentuale in incremento rispetto alla precedente Legislatura, nella quale le leggi di conversione approvate costituivano il 19,2% della produzione legislativa.

legge; un tentativo che, pertanto, non segue il percorso difficile e finora improduttivo dei limiti e delle regole poste per via legislativa, ma che cerca criteri e soluzioni alternativi, che coinvolgano, a vario titolo, tanto il Governo, quanto il Parlamento.

Un primo risultato di questo tentativo è il nuovo testo dell'art. 96 *bis* r.C., che si colloca all'interno di una più estesa riforma del regolamento della Camera dei deputati, e che tocca il procedimento legislativo nel suo complesso, con riferimento all'istruttoria dei provvedimenti ed ai tempi e modi della loro discussione in sede parlamentare. Si tratta di profili strettamente legati all'affermarsi di una logica collaborativa nei rapporti tra Parlamento e Governo, che richiede di ridisegnare il ruolo del primo, per restituirgli funzionalità, capacità decisionale, centralità nei processi di produzione normativa, rispetto ad un Esecutivo rafforzato dalla nuova legittimazione che gli deriva da un'elezione quasi diretta¹⁶.

In particolare, l'art. 96 *bis*, comma 1, r.C. sembra articolare su piani distinti la verifica del rispetto delle prescrizioni costituzionali in materia di decretazione d'urgenza e delle disposizioni dell'art. 15 delle legge n. 400 che vi danno attuazione.

Più esattamente, la disposizione regolamentare individua un piano governativo, cui si è già fatto cenno, che vede l'Esecutivo come primo difensore e sostenitore del ricorso al decreto-legge, non solo provando la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, ma anche dimostrando di prevedere e di avere piena concretezza degli effetti che si attendono dall'attuazione del provvedimento e delle conseguenze che ne deriveranno sull'ordinamento nel suo complesso¹⁷. Si tratta, naturalmente, di valutazioni prevalentemente politiche, che però, proprio per questo, si riflettono immediatamente sull'impegno del Governo e sulla sua responsabilità. Si potrebbe, forse, dire che più le ragioni a sostegno del

¹⁶ Su questo profilo A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 91 sgg., parla di reciproca influenza tra decretazione d'urgenza e riforma del regolamento della Camera, della quale la prima è oggetto ma anche causa (p. 97). Ci sia consentito anche di rinviare sul punto a L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino 2003, pp. 124 sgg. e pp. 133 sgg.

¹⁷ A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 100 sgg., sottolinea come risulti accentuata l'esigenza che il Governo giustifichi le proprie scelte ed evidenzia come il nuovo testo dell'art. 96 *bis* del regolamento della Camera rappresenti il «fallimento» delle previsioni dell'art. 15 della legge n. 400/1988, riguardo all'indicazione nel preambolo del decreto-legge dei presupposti di necessità ed urgenza.

decreto-legge si presentano legate al merito, cioè alle scelte politiche dell'Esecutivo, maggiore dovrà essere la sua capacità di giustificarle di fronte al Parlamento.

Un secondo piano prospettato dall'art. 96 *bis* r.C. è quello parlamentare, che viene, per così dire, *biforcuto* su due distinti interventi: quello delle commissioni competenti per materia, che operano in sede referente; e quello del Comitato per la legislazione, cui il presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione all'atto della loro presentazione. In tal modo, tutti i disegni di legge di conversione risultano sottoposti ad un intervento parlamentare, connotato, tuttavia, in modo differente, a seconda che a compierlo sia la commissione competente, ovvero il Comitato per la legislazione.

2.1 *Il ruolo delle commissioni permanenti.* La circostanza che l'art. 96 *bis*, comma 1, r.C. faccia esplicito riferimento alla sede referente, rende disponibili alla commissione competente per materia tutti gli strumenti tipici dell'istruttoria legislativa, dettagliatamente indicati dall'art. 79, comma 4, r.C. Così, allo scopo di acquisire «gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», l'esame delle commissioni è volto ad accertare la necessità del singolo intervento normativo, in riferimento all'uso di strumenti diversi in grado di realizzare il medesimo obiettivo; la compatibilità del contenuto della disciplina esaminata con la Costituzione, il diritto dell'Unione europea, le competenze regionali e locali; l'esatta definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi scelti per realizzarli, insieme con l'indicazione di termini adeguati di attuazione e degli oneri connessi per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; e, infine, il carattere inequivoco e chiaro delle definizioni e delle disposizioni e l'idonea sistemazione del contenuto del provvedimento in articoli e commi.

Questo ricco strumentario, di cui ogni commissione permanente dispone, può servire, nel caso dei disegni di legge di conversione, soprattutto a valutare le ragioni di fondo dell'adozione del decreto-legge, e cioè quei presupposti di necessità ed urgenza che, soli, possono legittimarlo. Ma si tratta di valutazioni che, per essere strettamente connesse al merito del provvedimento, assu-

mono carattere politico ed appaiono indissolubilmente legate alle scelte politiche dell'Esecutivo¹⁸.

E del resto altro non sembra potersi chiedere alle commissioni permanenti, composte da parlamentari, non a caso in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, che, in qualità di soggetti politici, sono chiamati a farsi portatori degli interessi della «parte» politica che rappresentano. Nella sede della commissione, quindi, potranno e dovranno confrontarsi questi diversi interessi, e dovrà definirsi una loro composizione, che, volta a volta, potrà tradursi nella scelta di sostenere o disattendere l'operato del Governo. Sullo sfondo resterà, invece, ogni aspetto di carattere «tecnico» relativo al contenuto del decreto-legge, al suo ambito di intervento, ai limiti che questo incontra.

2.2. *Il ruolo del Comitato per la legislazione.* Ed è proprio qui che l'art. 96 bis, comma 1, r.C. disegna il secondo intervento, coinvolgendo obbligatoriamente il Comitato per la legislazione nell'esame del disegno di legge di conversione. Al Comitato è affidato il compito di analizzare il provvedimento, pronunciandosi, entro cinque giorni, non solo riguardo ai profili indicati dall'art. 16 bis, comma 4, r.C., e cioè la qualità del testo in riferimento alla sua omogeneità, chiarezza, semplicità, proprietà di formulazione ed efficacia per la semplificazione e il riordino normativo; ma anche guardando alle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto del decreto-legge, regole la cui violazione consente al Comitato di richiedere alla commissione competente la soppressione delle disposizioni così viziate.

Si tratta di criteri oggettivi e predefiniti, contenuti all'interno di una fonte normativa, il regolamento, che disciplina ogni attività parlamentare. In sostanza, il Comitato svolge le proprie funzioni utilizzando parametri tecnici, che servono a formulare valutazioni tecniche¹⁹. A ciò si aggiunge la sua particolare composizione:

¹⁸ V. la lettera del presidente della Camera del 15/1/1998, in Camera dei Deputati, XIII Legislatura, *L'attività del Comitato per la legislazione*, vol. I, Roma 2001, p. 114.

¹⁹ Su questo aspetto v. ancora A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 104 sgg.

non solo un numero pari di membri, ma, soprattutto, una struttura paritaria, che vede una presenza numericamente uguale (e non proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari come accade per le commissioni) di esponenti della maggioranza e delle opposizioni (art. 16 *bis*, comma 1, r.C.).

Di rilievo sono anche gli strumenti di cui il Comitato dispone nella definizione del contenuto del parere per le commissioni parlamentari: questo può, infatti, contenere osservazioni e condizioni, secondo quanto già previsto dall'art. 73, comma 3, r.C., che, nella prassi, presentano contenuti sostanzialmente simili, perché volte, comunque, a garantire la qualità dei testi legislativi. Tuttavia, l'art. 16 *bis*, comma 6, r.C. dota le condizioni di un'efficacia vincolante che le osservazioni non posseggono: infatti, laddove le commissioni di merito non intendano adeguare il testo del progetto alle condizioni espresse dal Comitato, sono tenute ad incarnare esplicitamente le ragioni nella relazione predisposta per l'Assemblea. Inoltre, come già ricordato, l'art. 96 *bis*, comma 1, r.C. abilita il Comitato a chiedere alle commissioni competenti la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che siano in contrasto con le regole di specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto del decreto-legge: e ciò avviene sempre ricorrendo alla formulazione di una condizione.

Con questi caratteri e con queste funzioni il Comitato per la legislazione potrebbe, dunque, essere quella sede, tanto ricercata, nella quale realizzare in modo efficace il tentativo di ricondurre la decretazione d'urgenza all'ambito che le è proprio, tracciato sia dalla Costituzione che dalla legislazione ordinaria. E potrebbe, altresì, essere la via attraverso cui operare un controllo «interno» e preventivo sull'uso del decreto-legge, nella fase della sua formazione/conversione, rispetto al momento «esterno» e successivo, affidato all'intervento del giudice costituzionale. Ciò, tuttavia, non nascondendosi che l'adozione del decreto-legge, proprio per la sua particolare natura, attira su di sé valutazioni di opportunità politica che non possono essere evitate, ma che possono, diversamente, essere bilanciate da giudizi di tipo tecnico ed imparziale. E così, nel disegno dell'art. 96 *bis* r.C., si ritrovano le prime, affidate all'impegno e alla responsabilità del Governo nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, e all'esame della commissione permanente nel parere espresso in sede referente; e si

ritrovano anche i secondi, compito del Comitato per la legislazione ed esito di un'analisi oggettiva e neutrale.

2.3. *L'attività del Comitato per la legislazione.* Il Comitato per la legislazione, dunque, sembra configurarsi come strumento attraverso il quale operare valutazioni di tipo tecnico rispetto ad un ambito, quello della decretazione d'urgenza che, diversamente, resterebbe esclusivamente affidato alle ragioni della politica.

E che sia così è evidente fin dagli inizi della sua attività, quando, in riferimento proprio all'esame dei disegni di legge di conversione e allo specifico caso della reiterazione del decreto-legge, fu precisato che spetta al Comitato «verificare se ricorrono ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico-giuridico, valutando in particolare se vi sia, anche in presenza di formulazioni differenti, sostanziale identità di contenuto normativo tra le disposizioni del decreto-legge in esame e quelle di precedenti provvedimenti di urgenza non convertiti»²⁰. Dunque, il suo intervento deve coprire i soli aspetti tecnici del disegno di legge di conversione, senza toccare i profili dei presupposti di necessità ed urgenza che, risultando connessi alle valutazioni del Governo, rientrano nel sindacato esclusivo delle commissioni competenti per materia²¹. Allo stesso modo, l'eventuale ampliamento del contenuto del disegno di legge in sede di conversione nel corso dell'esame al Senato, che ne ha reso disomogeneo il testo, può essere giustificato solo dalla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, la cui valutazione, tuttavia, «non spetta al Comitato»²², pur se è «opportuno che la commissione di merito valuti con attenzione tale profilo»²³. Sul

²⁰ V. la seduta del Comitato per la legislazione del 24/2/1998, Comunicazioni di presidente, «Boll. giunte e comm.», 24/2/1998, p. 3.

²¹ Sul punto ancora A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 117 sgg. e L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., pp. 266 sgg.

²² Parere del 29/4/2003 (AC 3905), in Resoconto della seduta del 29/4/2003, pp. 3-4.

²³ Parere dell'8/10/2003 (AC 4345), in Resoconto della seduta dell'8/10/2003, p. 6. Non sempre, tuttavia, all'interno del Comitato si è registrata unità di posizioni riguardo alla natura dei rilievi formulati. In particolare, nella seduta del 5/11/2003 (AC 4447), in Resoconto della seduta del 5/11/2003, pp. 4 sgg., l'on. Mattarella rilevava che il provvedimento esaminato, oltre a non contenere misure urgenti e di immediata applicazione e a recare norme disomogenee e di carattere ordinamentale, si configurava come disegno di legge collegato alla manovra finanziaria, pur non essendo formalmente definito come tale. La sua analisi, pertanto, compiuta disgiuntamente

ruolo del Comitato per la legislazione è di rilievo, ancora, il parere del 12/5/2004²⁴. In quella sede veniva denunciata, in aperto contrasto con le previsioni dell'art. 15, comma 2 c) della legge n. 400/1988 e con i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, un'ipotesi di reiterazione di disposizioni di un precedente decreto-legge non convertito perché respinto dalla Camera. Mentre da parte di alcuni si evidenziava come tale valutazione non attenesse alle funzioni del Comitato, in quanto relativa ai profili di costituzionalità del decreto-legge, e dovesse, pertanto, essere lasciata alla competenza delle commissioni di merito e della Commissione affari costituzionali, diversamente il presidente del Comitato confermava la piena riconducibilità di tale indagine all'ambito di intervento proprio dell'organo. Infatti, la finalità propria dei limiti posti dall'art. 15, il cui rispetto è compito del Comitato assicurare, è quella di impedire «l'ingresso nell'ordinamento di norme contenute in decreti-legge precedentemente respinti dalle Camere»²⁵, non rilevando, peraltro, il fatto che tali norme siano state formulate dal Governo in sede di confezione del decreto-legge, ovvero introdotte nel corso dell'esame parlamentare per la sua conversione²⁶. In sostanza, in questo caso il rispetto dei limiti di contenuto del decreto-legge, da parametro tecnico, sembra farsi strumento per un'analisi, seppur indiretta, sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decre-

dagli altri documenti finanziari, violava l'art. 119 del regolamento della Camera, che richiede, appunto, l'esame degli stessi nell'apposita sessione di bilancio, come sede di esame contestuale di norme di merito con effetti finanziari e dei connessi strumenti contabili; e violava anche l'art. 123 del regolamento della Camera che, al fine del buon andamento dei lavori parlamentari, prescrive la discussione congiunta in Assemblea sulle linee generali del disegno di legge finanziaria e del bilancio (*ibid.*, pp. 9-10). «L'aver collocato i contenuti tecnici della legge finanziaria in un decreto-legge al di fuori della sessione di bilancio», proseguiva l'on. Mattarella, «viola sostanzialmente le citate norme regolamentari della Camera e non consente il rispetto delle funzioni di garanzia procedurale propria di queste» (*ibid.*, p. 10). Replicava a tali considerazioni l'on. D'Alia, relatore del provvedimento, che, pur ringraziando l'on. Mattarella per il suo intervento, considerava i suoi rilievi estranei alla competenza del Comitato, che «svolge solo considerazioni tecniche al fine di migliorare la fruibilità e la leggibilità dei testi normativi» ed auspicava che fosse la commissione di merito a far proprie le osservazioni formulate (*ibid.*, pp. 10-11).

²⁴ (AC 4978), in Resoconto della seduta del 12/5/2004, pp. 4 sgg.

²⁵ *Ibid.*, p. 6.

²⁶ *Ibid.*, p. 6. Oltre alla posizione del presidente, on. Soda, v. anche quelle dell'on. Mattarella, dell'on. D'Alia e dell'on. Trantino, relatore del parere.

to-legge, la cui verifica rimane, comunque, oggetto diretto e *tipico* delle valutazioni politiche compiute dalle commissioni di merito.

Carattere problematico, riguardo all'ambito di azione del Comitato, presenta, infine, la questione dell'esame di un disegno di legge di conversione proveniente dal Senato. Emergono qui due aspetti distinti. Sotto un primo profilo, vi è il problema del tempo disponibile al Comitato per concludere la sua analisi sul testo, tempo necessariamente breve, data la scadenza imposta dall'art. 77, comma 2, Cost. Tuttavia, se è vero che l'intervento del Comitato non può pregiudicare i tempi della conversione, ciò non può comportare un «vincolo a non modificare il testo», richiedendosi, semmai, un coordinamento con l'altra Camera, allo scopo di meglio cadenzare i termini dell'esame²⁷. Nel caso in cui, poi, il testo del disegno di legge di conversione giunga al Comitato nel corso della seconda lettura del provvedimento alla Camera, si pone il problema dei limiti posti alla sua analisi. Sicuramente, sul piano dell'oggetto, questa deve essere circoscritta alle modifiche introdotte dal Senato; ma, sul piano degli strumenti, il Comitato dispone del potere di formulare sia osservazioni che condizioni, poiché nessuna costrizione può derivare alle sue funzioni se non «dalla Costituzione o dal Regolamento»²⁸.

Entrambi i profili hanno più volte spinto il Comitato a sollecitare il Senato perché istituisca un organo con compiti equivalenti ai propri, ovvero a definire con questa Camera modalità concertate d'esame dei disegni di legge di conversione, che siano rispettose delle prerogative di entrambi i rami del Parlamento²⁹.

²⁷ V. il parere del 20/5/1998 (AC 4891), «Boll. giunte e comm.», 20/5/1998, pp. 8-9; sul punto sia consentito anche richiamare L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., pp. 274 sgg.

²⁸ V. il parere del 23/5/2000 (AC 6989), in Resoconto della seduta del 23/5/2000, pp. 3 sgg., spec. p. 4. Per questi profili si veda anche A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 113, e L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., pp. 274 sgg., spec. p. 276, nota 736.

²⁹ V. su questo aspetto il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione - 2/2003 - secondo turno di presidenza (26/4/2002 - 24/2/2003)*, pp. 12 sgg., nel quale si rilevava proprio come il differente regime regolamentare di Camera e Senato riguardo alla conversione dei decreti-legge «è suscettibile di creare squilibri nei passaggi parlamentari dei provvedimenti, non sempre superabili a causa della ristrettezza dei tempi di esame» (*ibid.*, p. 12).

A rivelare la dimensione tecnica dell'intervento del Comitato è, soprattutto, l'indagine sul concreto modo di utilizzare i parametri regolamentari a sua disposizione³⁰.

A. Il rispetto della circolare dei Presidenti delle Camere e del presidente del Consiglio dei ministri dell'aprile del 2001 e dell'art. 15 della legge n. 400/1988

Tra le violazioni più frequentemente denunciate dal Comitato riguardo ai disegni di legge di conversione, vi sono quelle relative alle prescrizioni della circolare del 2001 e dell'art. 15 della legge n. 400/1988.

Relativamente alla prima, le ipotesi oggetto dei rilievi del Comitato attengono, tra l'altro, alla tecnica della novellazione (punto 9 della circolare del 2001), utilizzata in modo improprio, senza tenere conto che l'unità minima del testo da sostituire con una novella è il comma (o comunque un periodo o una lettera), anche nel caso in cui si modifichi una singola parola, «per consentire una più agevole comprensione della modifica»³¹. Inoltre, il Comitato si sof-

³⁰ Si è fatto prevalentemente riferimento, nell'analisi che segue, ai pareri formulati dal Comitato nel periodo fine febbraio 2003-luglio 2004.

³¹ V. il parere del 14/1/2004 (AC 4594), in Resoconto della seduta del 14/1/2004, pp. 5 sgg., spec. p. 6. V. anche i pareri del 10/4/2003 (AC 3865), in Resoconto della seduta del 10/4/2003, p. 7; del 29/4/2003 (AC 3905), in Resoconto della seduta del 29/4/2003, p. 4; del 7/5/2003 (AC 3916), in Resoconto della seduta del 7/5/2003, p. 4; del 3/6/2003 (AC 3998), in Resoconto della seduta del 3/6/2003, p. 5; del 2/7/2003 (AC 4102), in Resoconto della seduta del 2/7/2003, p. 3; del 9/7/2003 (AC 4118), in Resoconto della seduta del 9/7/2003, p. 3; del 17/7/2003 (AC 4154), in Resoconto della seduta del 17/7/2003, p. 4; del 25/7/2003 (AC 4199), in Resoconto della seduta del 25/7/2003, p. 4; del 22/10/2003 (AC 4375), in Resoconto della seduta del 22/10/2003, p. 3; del 2/12/2003 (AC 4515), in Resoconto della seduta del 2/12/2003, p. 8; del 4/2/2004 (AC 4644), in Resoconto della seduta del 4/2/2004, pp. 4-5; del 3/3/2004 (AC 4761), in Resoconto della seduta del 3/3/2004, p. 5; del 10/3/2004 (AC 4781), in Resoconto della seduta del 10/3/2004, p. 10; dell'1/4/2004 (AC 4833), in Resoconto della seduta dell'1/4/2004, p. 4; del 6/4/2004 (AC 4781), in Resoconto della seduta del 6/4/2004, p. 3; del 27/4/2004 (AC 4903), in Resoconto della seduta del 27/4/2004, p. 4; del 12/5/2004 (AC 4978), in Resoconto della seduta del 12/5/2004, pp. 4 sgg., spec. p. 7; del 18/5/2004 (AC 4962), in Resoconto della seduta del 18/5/2004, pp. 3 sgg., spec. p. 4; del 22/6/2004 (AC 5072), in Resoconto della seduta del 22/6/2004, pp. 3 sgg., spec. p. 4; del 30/6/2004 (AC 5087), in Resoconto della seduta del 30/6/2004, pp. 5 sgg., spec. p. 6; del 15/7/2004 (AC 5137), in Resoconto della seduta del 15/7/2004, pp. 4 sgg.; del 21/7/2004 (AC 5150), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, pp. 3 sgg., spec. p. 4; e del 21/7/2004 (AC 5151), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, pp. 6 sgg., spec. p. 7.

ferma sul titolo del provvedimento, rilevando la necessità che esso espliciti almeno l'oggetto principale della disciplina normativa introdotta, evitando espressioni generiche, semplici citazioni per data e numero di promulgazione o di emanazione di legge e decreti, cioè il c.d. titolo muto (regola n. 1 della circolare del 2001)³². In altri casi si richiede la soppressione di disposizioni di rango legislativo che intervengono in modo frammentario su atti privi di forza di legge, «al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso regime di “resistenza” ad atti modificativi successivi» (punto 3, lett. e) della circolare del 2001)³³.

Riguardo all'art. 15 della legge n. 400/1988, emergono, tra gli altri, due distinti profili. Da un lato, il Comitato rileva la frequente violazione del comma 3 dell'art. 15, che prescrive che i decreti-legge contengano misure di immediata applicazione³⁴, evitando, ad esempio, di rinviare ad un successivo decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione della disciplina che il provvedimento esaminato dovrebbe, invece, recare³⁵. Più specificatamente, nel parere del 25/6/2003³⁶, in una raccomandazione relativa all'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo³⁷, le prescrizioni dell'art. 15, comma 3 vengono direttamente connesse alla *ratio* dell'art. 77, comma 2, Cost. e vengono ricollegate espressamente all'intento di «escludere che i decreti-legge possano trasformarsi in “contenitori” di interventi non volti all'adozione di misure immediate per fronteggiare le circostanze straordinarie di

³² V. il parere del 14/1/2004 (AC 4595), in Resoconto della seduta del 14/1/2004, p. 5.

³³ V. il parere del 30/7/2003 (AC 4102-B), in Resoconto della seduta del 30/7/2003, p. 3.

³⁴ Parere del 26/2/2003 (AC 3688), in Resoconto della seduta del 26/2/2003, p. 5; del 27/3/2003 (AC 3800), in Resoconto della seduta del 27/3/2003, p. 4; del 9/7/2003 (AC 4118), in Resoconto della seduta del 9/7/2003, p. 4; del 17/7/2003 (AC 4154), in Resoconto della seduta del 17/7/2003, p. 4; del 10/9/2003 (AC 4257), in Resoconto della seduta del 10/9/2003, p. 3; dell'8/10/2003, in Resoconto della seduta dell'8/10/2003, p. 5; del 18/5/2004 (AC 4962), in Resoconto della seduta del 18/5/2004, pp. 3 sgg. Nel parere del 20/5/2004 (AC 5015 Governo – approvato dal Senato), in Resoconto della seduta del 20/5/2004, pp. 3 sgg., il Comitato sottolinea come nel corso dell'esame al Senato siano state inserite nel provvedimento disposizioni prive del requisito della «immediata applicabilità».

³⁵ Parere del 9/4/2003 (AC 3841), in Resoconto della seduta del 9/4/2003, p. 4.

³⁶ AC 4086, in Resoconto della seduta del 25/6/2003, pp. 3 sgg.

³⁷ *Ibid.*, p. 4.

necessità ed urgenza che ne giustificano l'adozione»³⁸. Dall'altro lato, si evidenzia la necessità di rispettare i limiti di contenuto del decreto-legge, così come previsti dall'art. 15, comma 2 della legge n. 400/1988. In particolare, in un caso il Comitato rileva la necessità di sopprimere una disposizione che si pone in contrasto con la lett. e) dell'art. 15, comma 2, che vieta al Governo «in attuazione del disposto dell'art. 136 Cost.» di ripristinare con decreto-legge l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento³⁹.

Più ampiamente, in una raccomandazione sui limiti di contenuto del decreto-legge⁴⁰, il Comitato lega il rispetto delle «norme ordinamentali» che definiscono i limiti di contenuto del decreto-legge, e specialmente l'art. 15 comma 2, lett. c) delle legge n. 400/1988, che preclude al Governo di rinnovare disposizioni di provvedimenti di urgenza delle quali una delle Camere abbia negato la conversione con proprio voto, alla garanzia del «corretto impiego» di tale strumento normativo⁴¹. Ancora, sempre riguardo ai limiti di contenuto del decreto-legge, il Comitato in una raccomandazione⁴² esprime l'esigenza che «ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche», sì da assicurare il corretto uso del decreto-legge, «con specifico riferimento alle norme ordinamentali che ne definiscono i limiti di contenuto»⁴³.

³⁸ V. il parere del 30/6/2003 (AC 4102-B), in Resoconto della seduta del 30/6/2003, p. 4.

³⁹ V. il parere del 3/3/2003 (AC 4761), in Resoconto della seduta del 3/3/2003, p. 5. Riguardo, in generale, al rispetto dei limiti di contenuto del decreto-legge, si richiamano i pareri del 9/7/2003 (AC 4118), in Resoconto della seduta del 9/7/2003, p. 4; del 30/7/2003 (AC 4102-B), in Resoconto della seduta del 30/7/2003, p. 4; del 10/9/2003 (AC 4257), in Resoconto della seduta del 10/9/2003, p. 3; dell'8/10/2003 (AC 4332), in Resoconto della seduta dell'8/10/2003, p. 5; del 5/11/2003 (AC 4447), in Resoconto della seduta del 5/11/2003, p. 6; del 4/2/2004 (AC 4644), in Resoconto della seduta del 4/2/2004, p. 5.

⁴⁰ Parere del 12/5/2004 (AC 4978), in Resoconto della seduta del 12/5/2004, p. 8.

⁴¹ Si trattava, in particolare, di un decreto-legge che, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato nel corso della conversione, riproduceva in buona parte il contenuto di un precedente decreto-legge che era stato respinto dalla Camera dei deputati con l'approvazione di questioni pregiudiziali di costituzionalità (*ibid.*, p. 7).

⁴² V. il parere del 18/5/2004 (AC 4962), in Resoconto della seduta del 18/5/2004, p. 5.

⁴³ V. anche il parere del 21/7/2004 (AC 5150), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, p. 6.

Il rispetto dei limiti di contenuto del decreto-legge viene, infine, richiamato in una condizione a proposito di disposizioni che contengono proroghe o differimenti di termini di esercizio di deleghe legislative, o che conferiscono nuove deleghe, e di disposizioni che dettano norme interpretative di un principio di delega⁴⁴. In entrambi i casi il Comitato ne richiede la soppressione, poiché, da un lato, «l'inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale» non è conforme ad un corretto utilizzo del decreto-legge; e, dall'altro lato, il limite di contenuto del decreto-legge, così come indicato dall'art. 15, comma 2, lett. a) della legge n. 400/1988, «vietando al Governo di conferire deleghe mediante decreto-legge, appare ricomprendere anche il divieto di incidere anche in via indiretta, su norme della delega stessa»⁴⁵.

B. I rilievi relativi all'omogeneità e alla specificità di contenuto del decreto-legge

Il contenuto del decreto-legge viene all'attenzione del Comitato anche sotto il profilo dell'omogeneità e della specificità, considerati come requisiti irrinunciabili per una disciplina che debba imporsi come urgente e necessaria. Il carattere puntuale del provvedimento, la limitazione del suo ambito ad un solo oggetto o a pochi tra loro strettamente connessi, la completezza e l'eshaustività della normativa da introdurre sembrano essere gli elementi nei quali deve trovare *consistenza* la dimensione della straordinarietà. E l'omogeneità viene, così, valutata in riferimento al rapporto tra le singole disposizioni ed il contenuto del decreto-legge⁴⁶, o all'esigenza di coordinare una singola disposizione con il titolo del provvedimento⁴⁷, o alla necessità di sopprimere una disposizione che risulti disomogenea rispetto al resto dell'atto⁴⁸, ovvero, ancora, rispetto alla trattazione di materie diverse, che, se inserite tutte

⁴⁴ V. ancora il parere del 21/7/2004 (AC 5150), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, p. 4.

⁴⁵ V. il parere del 18/5/2004 (AC 4962), in Resoconto della seduta del 18/5/2004, pp. 4-5.

⁴⁶ Parere del 9/4/2003 (AC 3843), in Resoconto della seduta del 9/4/2003, p. 5, del 15/12/2003 (AC 4548), in Resoconto della seduta del 15/12/2003, p. 3.

⁴⁷ Parere del 26/2/2003 (AC 3688), in Resoconto della seduta del 26/2/2003, p. 5.

⁴⁸ Parere del 29/4/2003 (AC 3905), in Resoconto della seduta del 29/4/2003, p. 4, e del 7/5/2003 (AC 3916), in Resoconto della seduta del 7/5/2003, p. 4.

nello stesso provvedimento, rendono disomogeneo il suo contenuto⁴⁹. Riguardo a questo profilo, il Comitato, in una raccomandazione relativa alla specificità e omogeneità di contenuto, sollecita la commissione a limitare «quanto più possibile la disomogeneità *ab origine* del contenuto dei decreti-legge», poiché essa determina «per l'utente, una difficoltà conoscitiva dei contenuti dello stesso», difficoltà che viene ancor più aggravata dall'eventualità che il testo del provvedimento riceva ulteriori emendamenti in sede parlamentare⁵⁰. In alcuni casi, infine, la disomogeneità del provvedimento viene causata o aggravata dalle modifiche introdotte nel corso dell'esame al Senato⁵¹, rendendo «arduo rinvenire elementi unificanti del complesso dell'articolato»⁵².

⁴⁹ Pareri del 7/5/2003 (AC 3927), in Resoconto della seduta del 7/5/2003, p. 5, del 2/7/2003 (AC 4102), in Resoconto della seduta del 2/7/2003, p. 4, del 20/2/2004 (AC 4696), in Resoconto della seduta del 20/2/2004, p. 3. Il Comitato prende in considerazione anche la distribuzione di diverse materie all'interno dello stesso articolo ed in riferimento alla rubrica, che deve essere congrua rispetto al contenuto dell'articolo (v. i pareri del 9/7/2003 (AC 4118), in Resoconto della seduta del 9/7/2003, p. 4, e dell'11/2/2004 (AC 4653), in Resoconto della seduta dell'11/2/2004, p. 3).

⁵⁰ V. il parere del 2/7/2003 (AC 4102), in Resoconto della seduta del 2/7/2003, p. 4. V. anche il parere del 30/7/2003 (AC 4102-B), in Resoconto della seduta del 30/7/2003, p. 3 e del 5/11/2003 (AC 4447), in Resoconto della seduta del 5/11/2003, p. 5. Sempre riguardo alla specificità e omogeneità di contenuto il Comitato si esprime a proposito di una disposizione per chiedere che se ne chiarisca la natura o di norma di interpretazione autentica, per la quale è opportuna la formulazione di un articolo autonomo, adeguatamente rubricato, ovvero di disposizione modificativa con effetti retroattivi (v. il parere del 25/7/2003 (AC 4199), in Resoconto della seduta del 25/7/2003, p. 4). In alcuni casi, tuttavia, il Comitato è pronto a rilevare il carattere omogeneo delle disposizioni contenute nel provvedimento d'urgenza e nel relativo disegno di legge di conversione. Così nei pareri del 20/5/2004 (AC 5015 Governo – approvato dal Senato), in Resoconto della seduta del 20/5/2004, pp. 3 sgg.; del 22/6/2004 (AC 5072), in Resoconto della seduta del 22/6/2004, pp. 3 sgg.; del 30/6/2004 (AC 5088), in Resoconto della seduta del 30/6/2004, pp. 3 sgg., in cui il Comitato evidenziava come il provvedimento d'urgenza esaminato contribuisse «a porre le basi di una futura disciplina stabilmente applicabile alle missioni di contingenti all'estero» (p. 4). V. anche i pareri del 30/6/2004 (AC 5086), in Resoconto della seduta del 30/6/2004, pp. 3 sgg.; del 15/7/2004 (AC 5137), in Resoconto della seduta del 15/7/2004, pp. 3 sgg.; e del 21/7/2004 (AC 5152), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, pp. 8 sgg.

⁵¹ V. il parere del 14/7/2004 (AC 5122), in Resoconto della seduta del 14/7/2004, pp. 11 sgg.

⁵² V. il parere del 21/7/2004 (AC 5150), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, pp. 3 sgg., spec. pp. 3-4. Nello stesso parere il Comitato lamentava anche che il testo trasmesso dal Senato fosse in contrasto con l'uso coerente ed ordinato delle diverse fonti normative e con il corretto utilizzo dell'iniziativa legislativa da parte del Governo.

C. I rilievi sui caratteri delle disposizioni del decreto-legge, sul corretto uso degli strumenti normativi, sulla conoscibilità effettiva delle disposizioni

Come si è già evidenziato, il Comitato sembra legare la possibilità di adottare provvedimenti urgenti in relazione alla straordinarietà della situazione, che richiede una disciplina immediata, particolare e, per questo, limitata alla fattispecie esaminata. È per tale ragione che il decreto-legge non deve contenere disposizioni *ordinamentali*, destinate ad incidere in modo permanente sulla normativa già vigente, né disposizioni che introducano discipline di tipo sostanziale e che mirino alla riforma organica di interi settori normativi⁵³. In particolare, riguardo all'introduzione nel provvedimento di urgenza di disposizioni di carattere sostanziale, il Comitato evidenzia il loro contrasto con «un ordinato e coerente impiego delle fonti normative e con un corretto utilizzo dell'iniziativa legislativa da parte del governo»⁵⁴.

Ma il ricorso al decreto-legge deve, altresì, essere compatibile con l'esigenza di un uso corretto e proprio dei diversi strumenti normativi⁵⁵. Così, il Comitato lamenta l'introduzione in un disegno di legge di conversione di una disposizione di carattere sostanziale, della quale pertanto si richiede la soppressione, che «non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge»⁵⁶. Sotto lo stesso profilo, in una raccomandazione sull'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo e sui limiti di contenuto del

⁵³ V. i pareri del 9/4/2003 (AC 3841), in Resoconto della seduta del 9/4/2003, pp. 3-4; del 2/7/2003 (AC 4102), in Resoconto della seduta del 2/7/2003, p. 3, in cui il Comitato rileva come il titolo del provvedimento faccia riferimento a disposizioni «urgenti ordinamentali»; dell'8/10/2003 (AC 4332), in Resoconto della seduta dell'8/10/2003, p. 5; del 5/11/2003 (AC 4447), in Resoconto della seduta del 5/11/2003, p. 5; del 25/2/2004 (AC 4725), in Resoconto della seduta del 25/2/2004, p. 9; e del 3/3/2004 (AC 4761), in Resoconto della seduta del 3/3/2004, p. 5.

⁵⁴ V. il parere del 4/2/2004 (AC 4644), in Resoconto della seduta del 4/2/2004, p. 4, e il parere del 21/7/2004 (AC 5150), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, pp. 3 sgg.

⁵⁵ V. i pareri del 27/3/2003 (AC 3664/B), in Resoconto della seduta del 27/3/2003, p. 5, del 14/1/2004 (AC 4593), in Resoconto della seduta del 14/1/2004, p. 7, del 18/5/2004 (AC 4962), in Resoconto della seduta del 18/5/2004, p. 5, in raccomandazione sul profilo dei limiti di contenuto del decreto-legge.

⁵⁶ V. il parere del 4/2/2004 (AC 4644), in Resoconto della seduta del 4/2/2004, p. 5.

decreto-legge, il Comitato invita il legislatore a valutare «la coerenza degli strumenti normativi utilizzati» e in special modo il ricorso al decreto-legge «in materie per le quali sono aperti i termini per l'esercizio della delega legislativa (nel caso di specie, integrativa e correttiva)», ovvero nel caso in cui siano all'esame del Parlamento progetti di legge sulla stessa materia⁵⁷. E in un'altra raccomandazione, sempre in materia di efficacia per la semplificazione e il riordino normativo, sollecita ancora un uso coerente di ogni strumento normativo rispetto alle proprie caratteristiche, «anche al fine di contribuire ad un corretto ed equilibrato rapporto tra i diversi atti normativi», e per evitare «l'inflazione normativa e la incoerente sovrapposizione di norme di rango diverso»⁵⁸.

Al buon uso di ciascun atto normativo può ricollegarsi, poi, la necessità di esprimere un contenuto chiaro e facilmente conoscibile ai cittadini. In particolare, l'intervento con decreto-legge su materie già oggetto di disciplina apposita, senza ricorrere alla sua novelazione, può rendere il provvedimento di difficile lettura, in contrasto con l'esigenza, particolarmente forte in materia tributaria, che la legislazione individui in modo più chiaro possibile gli adempimenti e l'ambito applicativo delle norme⁵⁹; così come il richiamo nel provvedimento di urgenza di precedenti atti normativi, che dispongano ulteriori proroghe della disciplina trattata, «[rende] difficilmente conoscibili per gli utenti le disposizioni finali»⁶⁰.

⁵⁷ V. il parere del 9/7/2003 (AC 4118), in Resoconto della seduta del 9/7/2003, p. 5, e il parere dell'1/4/2003 (AC 4833), in Resoconto della seduta dell'1/4/2003, p. 6, in raccomandazione sull'efficacia e il riordino normativo e sui limiti di contenuto del decreto-legge. V. anche i pareri del 21/7/2004 (AC 5150), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, p. 4, e 21/7/2004 (AC 5151), in Resoconto della seduta del 21/7/2004, p. 8, in raccomandazione sull'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino normativo.

⁵⁸ V. il parere del 29/4/2003 (AC 3909), in Resoconto della seduta del 29/4/2003, p. 5.

⁵⁹ V. il parere del 25/7/2003 (AC 4199), in Resoconto della seduta del 25/7/2003 p. 4. Sempre in materia tributaria, l'art. 1 della legge n. 212/2000 richiede che le proprie disposizioni siano derogate o modificate solo in modo espresso e «mai da leggi speciali», esigenza che il Comitato richiama nel parere 15/7/2004 (AC 5137), in Resoconto della seduta del 15/7/2004, p. 5.

⁶⁰ V. i pareri dell'11/2/2004 (AC 4653), in Resoconto della seduta dell'11/2/2004, p. 4, e del 3/3/2004 (AC 4738), in Resoconto della seduta del 3/3/2004, pp. 3-4. Nel parere del 14/7/2004 (AC 5122), in Resoconto della seduta del 14/7/2004, pp. 11 sgg., il Comitato sottolinea come il differimento di un termine, previsto in una disposizione che a sua volta conteneva una proroga, può rendere difficilmente conoscibili agli utenti le prescrizioni finali.

Sul piano del *drafting* normativo e a garanzia della effettiva comprensione degli atti normativi, infine, si sofferma il Comitato lamentando la presenza nel testo del provvedimento d'urgenza di «termini o espressioni eccessivamente generiche, inappropriate», o di «neologismi» (come «farmaci orfani»), ovvero ancora di terminologie straniere di uso non comune (come ad es. *ruling di standards* o *De tax*), o di disposizioni scritte in forma discorsiva, che incidono negativamente sulla «qualità del testo»⁶¹; ovvero rileva la necessità di una redazione dello stesso distribuita in articoli che siano corredati da rubriche in grado di indicarne sinteticamente il contenuto, sempre allo scopo di rendere più facile la lettura del provvedimento per l'utente⁶².

3. Considerazioni conclusive

Ancora una volta il tema della decretazione d'urgenza fornisce all'osservatore indicazioni interessanti che, dall'ambito delle relazioni tra fonti normative, si proiettano sul rapporto tra Esecutivo e Legislativo e, più ampiamente, sul funzionamento della forma di governo.

Pur nella molteplicità delle sfaccettature, compiutamente e autorevolmente descritte dai diversi saggi di questo volume, il ricorso al decreto-legge sembra aver mantenuto nel tempo una caratteristica costante, e cioè la sua difficoltà a restare all'interno del modello riconducibile alla Costituzione, una sorta di «genetica insofferenza» rispetto ai confini delineati dall'art. 77 Cost. Ciò può trovare una spiegazione, come più volte ricordato, nella inevitabile dimensione politica del provvedimento d'urgenza, fondata sulle scelte compiute dall'Esecutivo e confermate dalla maggioranza che lo sostiene su un terreno che necessariamente è (e non potrebbe non essere) politico. Un terreno per il quale, pertanto, è difficile tracciare confini e coordinate in via preventiva e astratta. Ed è significativo, in tal senso, che lo stesso scenario si sia ripetuto, con poche eccezioni, in presenza di maggioranze di

⁶¹ V. il parere del 5/11/2003 (AC 4447), in Resoconto della seduta del 5/11/2003, p. 5.

⁶² V. il parere del 27/3/2003 (AC 3744), in Resoconto della seduta del 27/3/2003, p. 4.

governo fondate su più o meno fragili coalizioni post-elettorali, così come in presenza di «poli» formati in sede pre-elettorale, potenzialmente più stabili.

In questo quadro, come già ricordato, ci si può chiedere in che modo oggi la decretazione d'urgenza sia riconducibile alle previsioni costituzionali e quale sia il possibile percorso da seguire. Non appare, infatti, utile intervenire sul decreto-legge *dall'esterno*, cioè nella fase del controllo di costituzionalità, quando il suo contenuto è già definitivamente fissato e si tratta di rilevarne il patologico rapporto con la Costituzione, come, del resto, sembra avere insegnato l'esperienza della sentenza n. 360/1996.

Diversamente, può essere più proficuo *agire dall'interno*, riportando l'attenzione per il rispetto dei caratteri costituzionali nella fase della definizione dell'atto, cioè nel momento del particolare confronto tra Governo e Parlamento⁶³ che si disegna nel procedimento di conversione; consapevoli, tuttavia, del peculiare peso che le motivazioni politiche rivestono nel campo dei provvedimenti d'urgenza.

A questo scopo, come già evidenziato, sembra orientarsi il nuovo art. 96 *bis* r.C. e, in particolare, la competenza tecnica del Comitato per la legislazione nel procedimento di conversione del decreto-legge. Ed infatti, ragionevolmente, l'accertamento dei presupposti di necessità ed urgenza, che sono fondati su valutazioni politiche, sfugge alla conoscenza del Comitato, proprio perché rimane affidato al momento *politico* del confronto tra Parlamento e Governo, tra maggioranza e opposizione.

Non così altri profili della decretazione d'urgenza, che non ricadono nelle logiche «di parte» e possono essere oggetto dell'esame del Comitato, come organo tecnico ed oggettivo⁶⁴. E posso-

⁶³ Si potrebbe qui richiamare la categoria dei procedimenti *duali*, nei quali l'atto finale di decisione, cioè nel caso del decreto-legge la conversione in legge, è il risultato del concorso di due diversi «centri di autonomia normativa»: il Parlamento che converte, e il Governo che produce «il nucleo normativo originario», su cui «le Camere intervengono», v. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, pp. 254 sgg., spec. p. 255.

⁶⁴ Sul punto v. G. Verde, *Aspetti e tendenze della funzione legislativa nell'epoca della semplificazione normativa*, in E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del Seminario di studi di Pisa, 10/6/2002, Milano 2003, pp. 217 sgg., spec. pp. 252 sgg., nota 91. In questo senso, sottrarre i presupposti di necessità ed urgenza all'esame diretto del Comitato e ribadire, invece, la competenza per il loro controllo delle commissioni vale a fugare ogni dubbio circa la natura tecnica ed oggettiva dell'organo. Questa non viene compromessa da un'analisi solo indiretta sui

no esserlo perché il Comitato si esprime con una voce imparziale e paritaria, una voce che non si identifica con la maggioranza, né con l'opposizione, così come a nessuna di esse appartengono in via esclusiva gli obiettivi di razionalità e di coerenza dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. E questi obiettivi il Comitato, in sostanza, difende e persegue ogni volta che richiama l'attenzione delle commissioni di merito sul rispetto dei limiti di contenuto del decreto-legge, sui requisiti di specificità e omogeneità dello stesso, sull'opportunità e proprietà del suo utilizzo⁶⁵, agendo, appunto, *dall'interno* del procedimento di conversione, per definire il contenuto del decreto-legge nel rispetto delle prescrizioni costituzionali sin dalla fase della sua formazione.

In questo senso, l'intervento del Comitato per la legislazione può, dunque, essere uno dei percorsi attraverso i quali riportare la decretazione d'urgenza nei limiti del modello tracciato dai nostri costituenti, che vollero sottrarre la decretazione d'urgenza agli incerti confini della *necessità del provvedere*, per situarla, invece, nel quadro dei principi fondamentali che reggono il nostro ordinamento costituzionale.

primi, attraverso i profili del corretto uso del decreto-legge o, più estesamente, dal rispetto del corretto metodo della legislazione. Su questo aspetto, A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 118, evidenzia anche come la riforma del regolamento della Camera metta l'accento di più rispetto al passato sull'attività di informazione che il Governo deve svolgere verso il Parlamento, in sede di presentazione del disegno di legge di conversione, dando conto dei presupposti di necessità ed urgenza non solo nella premessa del decreto-legge e nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, ma anche nella redazione dell'Analisi tecnico-normativa e dell'Analisi di impatto della regolazione (*ibid.*, p. 136).

⁶⁵ Sul punto ci si permette di rinviare alle note conclusive del volume L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., pp. 324 sgg.