

LA DECRETAZIONE D'URGENZA
(il caso dei c.d. decreti “sicurezza”)

a cura di Pasquale Costanzo

Dottorato di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi

In collaborazione con il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati

Università di Genova - 2008

INDICE

PASQUALE COSTANZO, <i>Premessa</i>	I
FRANCESCA BAILO, <i>Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti legge alla Camera dei deputati</i>	1
LARA TRUCCO, <i>Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008: l'espansione della decretazione d'urgenza in materia elettorale</i>	14
CHIARA FATTA, <i>La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il “caso” del “decreto sicurezza</i>	28
SIMONE SCAGLIARINI, <i>Decretazione d'urgenza e requisiti normativi. il caso dei “decreti sicurezza”</i>	43
ANNALISA GHIRIBELLI, <i>Il procedimento di conversione nei due rami del parlamento: il d.l. sicurezza e sicurezza bis</i>	58
ENRICO ALBANESI, <i>Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto – legge. La vicenda del c.d. decreto sicurezza bis</i>	82
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	94

Premessa

La presente serie di studi, tutti incentrati, se pur da diverse prospettive, sulla fenomenologia del decreto legge, riguardata particolarmente attraverso la riflessione e la giurisprudenza del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, si propone una messa a fuoco della prassi costituzionale di quest'ultimo scorcio della XV legislatura, peraltro emblematico dell'intero biennio con cui la legislatura medesima ha finito per coincidere a causa delle note traversie istituzionali.

L'impulso è provenuto- del tutto autorevolmente - dallo stesso Comitato nella persona del suo dinamico Presidente, on. Prof. Roberto Zaccaria, che ha in questo modo – crediamo – voluto anche attestare la sua stima nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'Università degli Studi di Genova nell'ambito del quale tutti i contributori operano o si sono addottorati,

I ristretti tempi imposti dal rinnovo delle Assemblee legislative nulla sembrano aver tolto allo sforzo ricostruttivo e allo spessore critico dei diversi saggi.

Non posso infine sottrarmi all'obbligo, assolto più che volentieri, di ringraziare tutti gli studiosi che hanno aderito all'iniziativa, il prof. Roberto Zaccaria e, tramite lui, la Camera dei deputati, nonché tutti coloro che, partecipando al seminario pubblico in cui i lavori sono stati illustrati e discussi, ci hanno gratificato della loro preziosa attenzione.

Pasquale Costanzo

FRANCESCA BAILO

IL NON CONTINGENTAMENTO DEI TEMPI NELLA CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

1. Le principali riforme in materia di contingentamento nei Regolamenti di Camera e Senato. 2. La mancata coordinazione dei Regolamenti di Camera e Senato in relazione al contingentamento della legge di conversione del decreto-legge e i problemi interpretativi posti dall'art. 154 R.C. 3. Sparse riflessioni sul "congelamento" del regime transitorio di cui all'art. 154 R.C. APPENDICE SUI DECRETI-LEGGE SICUREZZA E SULL' ELECTION DAY.

1. *Le principali riforme in materia di contingentamento nei Regolamenti di Camera e Senato.*

Il contingentamento dei tempi nel procedimento parlamentare, disposto dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo o dal Presidente della Camera in virtù di specifiche norme regolamentari meglio specificate nel seguito del contributo, è un istituto per numerosi aspetti diversamente disciplinato dai due Regolamenti parlamentari, ma che conserva in entrambi la medesima *ratio*, cioè quella di contemperare la garanzia del diritto di parola del parlamentare con l'interesse a una decisione parlamentare in tempi congrui e preventivati dal calendario dei lavori.

Alla Camera dei deputati è introdotto per la prima volta con delibera del 29 settembre 1983, in occasione dell'organica riforma del capo XXVII del Regolamento¹, relativo all'esame dei documenti di bilancio, laddove si prevede che, per la fase d'Aula, la Conferenza dei Presidenti di gruppo o, in mancanza d'accordo, il Presidente della Camera, ripartisca il tempo complessivo disponibile per gli interventi per metà in misura uguale fra tutti i gruppi parlamentari e, per la restante parte, in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi stessi (cfr. art. 119, commi 7 e 8, vecchio testo, per la sessione di bilancio e per l'esame del disegno di legge di approvazione del Rendiconto Generale dello Stato nonché del disegno di legge di assestamento). All'evidente fine di consentire una decisione parlamentare nei termini fissati dalla sessione di bilancio, e nell'ottica di una considerazione unitaria di tutti gli atti a questa afferenti, la detta novella regolamentare viene integrata il 28 giugno 1989, l'istituto del contingentamento venendo applicato anche al documento di programmazione economico-finanziaria e ai progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica² (cfr., al proposito, gli artt. 118*bis*, comma 2, e 123*bis*, comma 3, R.C. vecchi testi).

Parallelamente, il Senato, che aveva previsto la possibilità di applicare il contingentamento sin dal 1971³, dapprima, nel luglio 1985, attua una riforma regolamentare sulla sessione di bilancio,

¹ È doveroso in ogni caso ricordare che il "fattore tempo" era un problema già sentito nel Regolamento del 1971 che, sviluppando il principio di organizzazione dei lavori introdotto nel precedente regolamento con l'art. 13*bis*, ha introdotto il principio della programmazione dei lavori e la durata degli interventi nella discussione di mozioni e progetti di legge (art. 39 R.C.) mirando a restringere al massimo la discussione sulle linee generali di questi ultimi (art. 83 R.C.). V. LIPPOLIS, *La tempestività del procedimento legislativo: corsia preferenziale, procedimenti di urgenza e contingentamento dei tempi di intervento nella discussione*, in *Parlamento*, 1984, 30 (n. 1-2), 39, riferisce però che il valore di questi principi era stato compromesso nella concreta operatività sia dalla previsione di requisiti di difficile ottenimento che ne condizionavano l'attuazione, sia dalla contestuale introduzione di deroghe alle norme generali. La riforma del 1981, che ha tentato di razionalizzare e velocizzare i lavori della Camera, pur contribuendo a eliminare le manifestazioni estreme e più eclatanti dell'ostruzionismo, "non si è dimostrata del tutto sufficiente ad attingere l'obiettivo di una predeterminazione dei tempi di esame dei disegni di legge e di una rapida decisione legislativa".

² Quest'ultima tipologia di provvedimenti subisce peraltro un limite, nel senso che la discussione, anche se contingentata, non deve aver luogo negli stessi giorni nei quali vengono discussi i disegni di legge finanziaria e di bilancio, salva una diversa decisione adottata all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo (art. 123*bis*, comma 4, R.C. vecchio testo)

³ Sulla disciplina in materia di contingentamento dei tempi prevista dal Regolamento del Senato sin dal 1971, e prima della riforma del 1988, cfr. M. MODENA, *Conferenza dei capigruppo e principio maggioritario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985 fasc. 4, 1088 e ss., che si sofferma su singoli casi di adozione dell'istituto e, particolarmente, sul problema

inserendolo per la discussione dei disegni di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e della finanziaria (art. 129, comma 6, R.S. vecchio testo) e, nel novembre 1988, estende l'istituto in via ordinaria (artt. 55, comma 5, e 84, comma 1, R.S.)⁴. Per l'organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari determina infatti, di norma, il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui detti argomenti devono essere posti in votazione. Tramite i rispettivi gruppi parlamentari, i senatori si iscrivono a parlare di norma entro il giorno precedente l'inizio della discussione. Se non ha avuto luogo l'organizzazione dei lavori il Presidente provvede ad armonizzare i tempi degli interventi con i termini del calendario⁵.

A questa disciplina non fanno eccezione i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che devono in ogni caso essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga entro il trentesimo giorno dal deferimento (art. 78, comma 5, R.S.).

Con la riforma regolamentare del 28 marzo 1990, anche la Camera consente l'utilizzo del contingentamento quale mezzo organizzativo generalizzato nella discussione parlamentare di tipo legislativo. L'applicazione di tale strumento non è però automatica e immediata per le fasi relative all'esame, alla dichiarazione di voto e alla votazione degli articoli ed emendamenti⁶, e viene esclusa sia per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge "in via transitoria e fino all'approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione" (art. 154, comma 1, R.C. vecchio testo) sia per la posizione della questione di fiducia su un progetto di legge⁷.

La prassi formatasi presso questo organo parlamentare negli anni immediatamente successivi alla nuova regolamentazione testimonia il progressivo e crescente utilizzo dell'istituto, ma registra anche alcuni scostamenti e interpretazioni "flessibili" rispetto alla lettera del testo. Quale "valvola di sfogo per la messa in atto di atteggiamenti ostruzionistici finalizzati a neutralizzare il grado di efficacia del contingentamento" si riscontra, in particolare, "la possibilità di dilatare a dismisura i

dell'applicabilità del principio maggioritario o unanimistico nelle deliberazioni della Conferenza dei Presidenti di Gruppo. In ogni caso, la vecchia formulazione dell'art. 55, comma 5, R.S. stabiliva che la Conferenza dei Presidenti di Gruppo potesse "determinare il numero massimo degli interventi e il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo".

⁴ È da segnalare che nel 1986 vi era stata anche una riforma regolamentare volta a restringere i tempi massimi d'intervento. Al proposito cfr. A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 242.

⁵ Come riferisce C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in AA.VV., *Diritto Parlamentare*, Milano, 2005, 150-151, in mancanza di norme regolamentari, il criterio empirico seguito è il seguente: "stabilito il monte ore complessivo da dedicare all'argomento, si attribuiscono dei tempi alla Presidenza, al relatore, al Governo, alle operazioni meccaniche di voto, comprese le eventuali verifiche del numero legale. Mentre i primi tre possono essere tendenzialmente quantificati, la durata delle operazioni di voto dipende dal numero di emendamenti presentati. Secondo la prassi, i gruppi indicano con una certa approssimazione quanti emendamenti intendono presentare e la Conferenza dei Capigruppo stabilisce un limite di tempo per la presentazione [...]. Detratti dal monte ore complessivo i tempi così determinati, il tempo residuo viene ripartito dal Presidente tra i gruppi; sulla proposta presidenziale decide a maggioranza semplice la Conferenza dei capigruppo. La proposta del Presidente tiene conto, da un lato, della consistenza dei gruppi, dall'altro "dell'interesse politico" che il singolo gruppo ha per l'argomento in discussione. Sintomo di questo interesse possono essere il comportamento del gruppo in commissione e in Conferenza dei Capigruppo, il numero degli oratori iscritti a parlare nella discussione generale o il numero degli emendamenti già presentati".

⁶ Il contingentamento per le fasi relative all'esame, alla dichiarazione di voto e alla votazione degli articoli era, infatti, facoltativo "in prima battuta" e scattava automaticamente solo quando l'esame del progetto di legge non si concludeva nell'ambito del primo calendario dei lavori ed era così necessario iscriverlo nel successivo calendario. Sul punto cfr., *amplius*, F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. Parl.* 2005, n. 4, 919-920 e C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, ivi, 1999, n. 1, 111-112.

⁷ Per uno dei primi riscontri dottrinali a detta riforma, e più in generale sulle questioni afferenti il contingentamento dei tempi di discussione, cfr. A. SCUDERI, *Diritto e politica: l'organizzazione dei lavori parlamentari*, in *Parlamento*, 1990, 36 (n. 8-9), 26-27. Più in generale, per un più ampio riferimento alla disciplina all'epoca prevista per la programmazione e il calendario dei lavori, cfr. anche ID., *L'organizzazione dei lavori del Parlamento: gli istituti di programmazione e il contingentamento dei tempi di discussione*, ivi (n. 7), 32-38.

tempi tecnici occorrenti per le votazioni attraverso la presentazione di un numero sempre crescente di emendamenti, con evidenti ed ulteriori ricadute sulle capacità di tenuta del numero legale in pendenza di un elevato susseguirsi di votazioni”⁸.

Da questo insieme di fattori emerge la necessità di un’ulteriore organica riforma del Regolamento della Camera, improntata ai canoni di una maggiore snellezza del procedimento legislativo e di una più stringente attuazione nella formazione della programmazione dei lavori.

Detta riforma, avvenuta in due tornate (e precisamente il 24 settembre e il 4 novembre 1997), investe diversi profili e tematiche della disciplina e deve essere necessariamente contestualizzata all’interno di un più ampio progetto di revisione costituzionale che, pure se accantonato, era parallelamente in corso⁹. Tra le principali materie oggetto di modifica vi sono la programmazione, l’istruttoria legislativa, il procedimento legislativo in Assemblea, il sindacato ispettivo, l’istituzione del Comitato per la legislazione e, non ultimo, il contingentamento dei tempi¹⁰.

La nuova formulazione dell’art. 24 R.C. prevede, infatti, che la Conferenza dei Presidenti di gruppo, con il consenso dei Presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera o, in mancanza, il Presidente della Camera, determinino, sin dal primo calendario, e anche per argomenti non legislativi, il tempo complessivamente disponibile per la trattazione, in rapporto al loro grado di complessità. Con analoghi criteri si provvede per l’esame dei progetti di legge in Commissione, sia in sede legislativa sia, innovativamente, in sede redigente.

Si procede quindi alla ripartizione del tempo fra i vari gruppi, per una parte in misura eguale e per l’altra parte in misura proporzionale alla consistenza degli stessi, nella misura dei quattro quinti della quota complessiva disponibile, detratti i tempi per gli interventi dei relatori, del Governo e dei deputati del Gruppo misto, nonché di quelli per lo svolgimento dei richiami al Regolamento e delle operazioni materiali di voto¹¹. Il tempo restante è riservato agli interventi che i deputati chiedono di utilizzare a titolo personale, comunicandolo prima dell’inizio della discussione.

Per l’esame dei disegni di legge d’iniziativa governativa, viene riservata una quota di tempo disponibile più ampia per i gruppi appartenenti all’opposizione rispetto a quella attribuita ai gruppi di maggioranza anche se, non essendo specificato un termine di proporzionalità tra le due ipotesi,

⁸ Così A. MANUNTA, *Evoluzione dell’istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*. – Roma, Camera dei Deputati, 1998, 203, ma anche C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, cit., 110-113, ai quali si rinvia per una ricostruzione maggiormente dettagliata e puntuale della riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 28 marzo 1990 e dei riflessi che questa ha avuto in via di prassi.

⁹ Il riferimento è chiaramente al progetto della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. Per riferimenti dottrinali sull’argomento si rinvia a A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998 fasc. 3, 451, nota 4.

¹⁰ Per una più ampia e dettagliata ricostruzione della riforma del 1997, si rinvia a A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma*, op. loco. cit., 449 ss. e a C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, cit., 116 e ss. Per un’analisi a posteriori della riforma del 1997, limitatamente però ai profili inerenti la programmazione e calendarizzazione dei lavori e il contingentamento, cfr., recentemente, G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l’esperienza della XIV legislatura* in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 203 ss.. Per un’analisi a posteriori della riforma del 1997, ma limitata ai profili inerenti il contingentamento, cfr. anche A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari*, ivi, cit., 239 ss.

¹¹ Più specificamente, si prevede che ai relatori di minoranza sia attribuito un tempo proporzionale alla consistenza dei gruppi che essi rappresentano, e comunque in misura non inferiore a un terzo di quello attribuito al relatore per la maggioranza (così l’art. 24, comma 11, R.C.). Per il gruppo misto il tempo viene ripartito fra le componenti politiche in esso costituite, avendo riguardo alla loro consistenza numerica (art. 24, comma 8, R.C.). I termini per i richiami al Regolamento, così come gli interventi a titolo personale, vengono fissati dal Presidente (art. 24, comma 12, R.C.). In questo elenco non viene richiamato il tempo utilizzato per i richiami all’ordine dei lavori, nella precedente disciplina computato, insieme ai richiami al Regolamento, a carico del gruppo che sollevava la questione incidentale. Su quest’ultimo punto si richiamano quindi le osservazioni di A. MANUNTA, *Evoluzione dell’istituto del contingentamento dei tempi*, cit., 207, che, pur richiamando il parere n. 1 del 1996 espresso dalla Giunta per il Regolamento, nel quale sono stati notevolmente ridimensionati i limiti di ammissibilità e di svolgimento degli strumenti di cui all’art. 41, comma 1, R.C., ritiene di dover imputare questi tempi al gruppo che ha effettuato il richiamo.

l'applicazione della previsione resta molto elastica e lasciata aperta a valutazioni dedotte caso per caso.

Nella ripartizione dei tempi così descritta è comunque assegnato a ciascun gruppo, per la discussione sulle linee generali del progetto di legge, un tempo complessivo non inferiore ai trenta minuti, così come previsto per l'intervento ai sensi dell'art. 39, comma 1, R.C. (art. 24, comma 9, R.C.). La previsione non si applica ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Una prima deroga all'istituto del contingentamento generalizzato dei tempi si rintraccia in due distinte ipotesi previste ai sensi dell'art. 24, comma 13, R.C.

Per i progetti di legge costituzionali e per quelli vertenti *prevalentemente*¹² sulle materie di cui all'art. 49 R.C., il contingentamento si applica solo su deliberazione unanime della Conferenza dei Presidenti di Gruppo per le fasi successive alla discussione sulle linee generali ovvero nel caso in cui la discussione non riesca a concludersi e il progetto di legge sia iscritto in un successivo calendario¹³. La stessa disciplina viene applicata dal Presidente per i progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti della prima parte della Costituzione, qualora ne sia fatta richiesta da parte di un Gruppo parlamentare¹⁴.

Eguale sottratte all'applicazione della nuova disciplina sul contingentamento sono sia la discussione sui progetti di legge costituzionale previsti dalla L. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, per i quali continuano ad applicarsi l'art. 24 vecchia formulazione, in vigore fino al 31 dicembre 1997 (art. 154, comma 3, R.C.), sia, in via interpretativa, per l'esame dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 123**bis** R.C.), per i quali si applicano le disposizioni previste per la sessione di bilancio.

L'art. 154, comma 2, R.C., prevede poi che in via transitoria e fino all'approvazione di una nuova disciplina sulla questione di fiducia, l'eventuale posizione di essa da parte del Governo nel corso dell'esame di un progetto di legge sospende, salvo diverso accordo fra i Gruppi, il decorso dei termini previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa.

Un'ultima deroga viene infine prevista ai sensi dell'art. 154, comma 1, R.C., in relazione ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Parzialmente modificando la disposizione precedentemente vigente, viene però stabilito che solo "in via transitoria" non si applichino le disposizioni di cui all'art. 24, commi 7 e ss., R.C.

Sull'interpretazione di quest'ultima disposizione, sulla restante disciplina prevista per detti disegni di legge, pure inseriti nel programma e nel calendario dei lavori nelle modalità e nei limiti di cui si dirà, e sul mancato coordinamento con la previsione di cui all'art. 78, comma 5, R.S., occorre trattare in maniera più approfondita.

1. *La mancata coordinazione dei Regolamenti di Camera e Senato in relazione al contingentamento della legge di conversione del decreto-legge e i problemi interpretativi posti dall'art. 154 R.C.*

¹² Come riferisce C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, cit., 153-154, proprio queste ultime disposizioni hanno dato vita, nella prassi applicativa, alle questioni interpretative di maggior rilievo. Particolare importanza ha assunto in ogni caso, oltre alla prassi parlamentare, la "ricognizione" interpretativa svolta dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 7 marzo 2002.

¹³ In quest'ultimo caso sembra peraltro riproporsi il meccanismo della "ghigliottina" in uso al Senato.

¹⁴ Circa il campo di applicazione di detta disposizione, di cui peraltro pare ancora non esistere una casistica, si è pronunciata la Giunta per il Regolamento nella seduta del 3 marzo 1999 che, come riferito da C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, 154, ha chiarito che "per l'applicazione di tale norma speciale, è necessario il progetto di legge incida direttamente sulla disciplina sulla disciplina dei diritti previsti della prima parte della Costituzione, ovvero, quantomeno, sulle condizioni sostanziali per il loro esercizio, nell'uno e nell'altro caso con modalità che si configurino come del tutto inedite ovvero appaiano assolutamente divergenti rispetto alla regolamentazione vigente".

L'art. 77 della Costituzione stabilisce che il decreto-legge, adottato dal Governo sotto la sua responsabilità in casi straordinari di necessità e urgenza, venga presentato alle Camere il giorno stesso per la conversione. Queste ultime, anche se sciolte, devono riunirsi entro cinque giorni e, se l'*iter* di conversione non si conclude entro 60 giorni dalla presentazione, si ha la decadenza dell'atto con forza di legge, con effetti *ex tunc*¹⁵.

Dalla pure essenziale disciplina così sancita emerge chiaramente un andamento "frenetico" del procedimento, connotato alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che, in via d'eccezione rispetto all'*iter* legislativo ordinario, consentono all'esecutivo di approvare questa particolare tipologia di atti con forza di legge.

Ciò che in concreto debba però accadere nei sessanta giorni viene sostanzialmente lasciato all'autonoma e indipendente sovranità dei due Regolamenti parlamentari che, come già accennato, hanno diversamente previsto in merito.

L'art. 78 R.S.¹⁶ stabilisce che il Presidente, presentatogli dal Governo o trasmessogli dalla Camera il disegno di legge per la conversione, lo deferisca, di norma lo stesso giorno, sia alla Commissione competente per materia, per la quale fissa i termini per l'esame, sia alla Commissione Affari Costituzionali, la quale ha cinque giorni dal deferimento per trasmettere il suo parere alla Commissione competente. Se essa ha tuttavia espresso parere contrario circa la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., o se ne faccia richiesta un decimo dei componenti del Senato, il parere deve essere trasmesso al Presidente del Senato, che lo sottopone entro cinque giorni al voto dell'Assemblea. Nella discussione può prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare e per non più di dieci minuti ciascuno.

Il comma 5 dell'art. 78 R.S., stabilisce poi che il disegno di legge di conversione trasmesso dal Governo deve in ogni caso essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento. Gli emendamenti non esaminati decadono automaticamente.

Tale norma non dispone "un vero e proprio automatismo della convocazione e della deliberazione", in sostanza rinviando alla disciplina sulla calendarizzazione prevista ex art. 55 R.S. Non sempre quindi il termine dei trenta giorni è rispettato in modo rigoroso, anche se non lo si può considerare come meramente "ordinatorio"¹⁷.

La combinazione di tale disposizione con quella di cui all'art. 55 R.S. consente infatti che, alla data di scadenza del tempo utile per la conversione, ogni procedura in corso sia comunque arrestata e si passi subito alla votazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione e degli eventuali emendamenti approvati in commissione¹⁸.

Alla Camera, è previsto che i disegni di legge di conversione siano inseriti nel programma e nel calendario dei lavori e, a differenza del Senato, all'esame di questi non può essere però destinata più

¹⁵ Occorre precisare che, in via di prassi, si è però affermata l'interpretazione per cui la presentazione alla Camera deve avvenire il giorno stesso della pubblicazione e che, entro cinque giorni, se le Camere sono sciolte, si deve riunire solo quella a cui il decreto-legge è presentato. A tal proposito cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 360.

¹⁶ Per una più approfondita disamina dei lavori preparatori che hanno condotto all'entrata in vigore di questa disposizione, disamina volta, in particolare, a far emergere gli argomenti atti ad accelerare maggiormente il procedimento affrontati, ma non confluiti, nell'attuale testo (sostanzialmente al fine di evitare uno squilibrio rispetto all'*iter* previsto dal Regolamento della Camera, e quindi di non alterare quello che rimane comunque un procedimento unitario), cfr. N. LUPO, *Il "fattore tempo" nella conversione dei decreti-legge in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, Quaderno n. 3*, 1993, 341 e ss.

¹⁷ Così N. LUPO, *Il "fattore tempo"*, op. loco cit., 353, che richiama nel virgolettato G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 273. L'autore richiama, inoltre, alcuni dati relativi al periodo immediatamente successivo alla riforma, dal 1° dicembre 1988 al 31 dicembre 1991, nei quali si evidenzia che, su 257 decreti-legge emanati in quel periodo, cinque decadono al Senato in prima lettura (3 nel 1990 e 2 nel 1991).

¹⁸ Trattasi della c.d. ghigliottina, meccanismo utilizzato per la prima volta dal Presidente Spadolini nella decisione del 28 febbraio 1990 in relazione alla conversione del c.d. "decreto Martelli". Sul punto cfr., *amplius*, N. LUPO, *Il "fattore tempo"*, op. loco cit., 350. È poi intervenuta una decisione della Conferenza dei Capigruppo del 30 novembre 1996 che ha "ufficializzato" detta prassi.

della metà del tempo complessivamente disponibile (art. 24, comma 3, R.C.). Come al Senato (art. 126, comma 12, R.S) non vale per tale *iter* la preclusione che durante la sessione di bilancio impedisce l'attività legislativa (art. 119, comma 4, R.C.).

Presentati o trasmessi al Presidente della Camera, detti disegni di legge vengono assegnati sia alle Commissioni competenti, che devono presentare relazione nel termine di quindici giorni dall'inizio dell'esame in sede referente¹⁹, sia al Comitato per la legislazione, che deve esprimere, entro cinque giorni, un parere obbligatorio, ma non vincolante, alle Commissioni competenti sulla sussistenza dei presupposti legislativamente previsti²⁰.

Entro lo stesso termine un presidente di un gruppo o venti deputati possono presentare una questione pregiudiziale, che deve essere posta all'ordine del giorno entro sette giorni dall'annuncio in Assemblea. Dopo l'illustrazione di detta questione, nelle modalità previste dall'art. 40, commi 3 e 4, R.C., si procede ad un'unica votazione. Da questo momento non possono essere più proposte questioni pregiudiziali o sospensive (art. 96bis, comma 3, R.C.).

Nella successiva fase dell'esame in Assemblea, chiusa la discussione sulle linee generali, si passa alla discussione degli articoli, che deve avvenire sul complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi riferiti a ciascun articolo del decreto-legge, tutti ammessi dal Presidente solo se "strettamente attinenti alla materia del decreto-legge" (art. 96, comma 7, R.C.). Limiti di tempo più stringenti sono specificamente previsti per ciascun deputato, in merito sia alla discussione, sia all'operazione di voto (art. 85, comma 6, R.C.). Nel caso si proceda a una votazione riassuntiva o per principi, un quinto del numero dei componenti del Gruppo può segnalare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, gli emendamenti, i subemendamenti e gli articoli aggiuntivi da porre comunque in votazione. Tale quota è computata sia con riferimento agli articoli del disegno di legge di conversione, sia ai singoli articoli del decreto-legge.

L'art. 154 R.C., come già detto, prevede infine che "in via transitoria" all'*iter* di conversione del decreto-legge non venga applicata la disciplina sul contingentamento dei tempi di cui all'art. 24, commi 7-12, R.C., generalmente adottata dalla Camera dei deputati per tutti gli altri procedimenti, anche non legislativi.

Quest'ultima disposizione, così formulata, ha suscitato sin da subito dubbi interpretativi, sottoposti al vaglio della Giunta per il regolamento immediatamente dopo l'entrata in vigore della riforma.

A differenza dell'art. 154 previgente, che chiaramente prevedeva la non contingentabilità dei tempi in via transitoria e fino all'approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione, l'attuale formulazione non stabilisce infatti, un termine finale d'efficacia per il regime transitorio così disciplinato.

Come confermato anche dal Presidente Violante nelle riunioni del 9, 18 e 19 febbraio 1998 organizzate al proposito dalla Giunta per il Regolamento, la norma è univocamente interpretabile. Essa non può essere intesa se non nel senso che, salvo tutti i procedimenti di conversione pendenti al 31 dicembre 1997, data ultima di vigenza della precedente disciplina regolamentare, i restanti

¹⁹ Si precisa che i disegni di legge di conversioni vengono iscritti al primo punto dell'ordine del giorno della Commissione cui sono assegnati.

²⁰ Sui lavori del Comitato per la legislazione, oltreché ai Rapporti dallo stesso redatti, si rinvia in dottrina, *ex multis*, a N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001, a A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti-legge*, in E. ROSSI, *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, 151 e ss. e, più recentemente, a L. LORELLO *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 157 e ss. Per un'approfondita disamina della sussistenza dei requisiti legislativi si rinvia anche a S. SCAGLIARINI *Decretazione d'urgenza e requisiti normativi. Il caso dei "decreti sicurezza"*, e A. GHIRIBELLI, *Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento: il decreto-legge sicurezza e sicurezza bis*, con riferimento ai decreti-legge n. 181 e 249 del 2007 (c.d. "decreti-legge sicurezza e sicurezza bis") e a L. TRUCCO, *Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008: l'espansione della decretazione d'urgenza in materia elettorale*, per il decreto-legge n. 24 del 2008, poi convertito nella legge n. 30 del 27 febbraio 2008 (c.d. "election day").

disegni di legge di conversione devono essere soggetti alla disciplina generalmente prevista in materia di contingentamento dei tempi della discussione, sancita dal nuovo art. 24 R.C.

Constata tuttavia la presenza di un'evidente antinomia tra la formulazione letterale della disposizione e la *mens legis* emersa durante i lavori preparatori, e rilevati i principali problemi politico – costituzionali che sarebbero derivati dall'interpretazione letterale della norma, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996, il Presidente, con decisione approvata il 4 ottobre 2000, ha ritenuto opportuno sospendere l'applicazione dell'art. 154, comma 1, R.C., in attesa di rintracciare una soluzione condivisa delle questioni esaminate²¹. È stata elaborata, quindi, una vera e propria “norma di diritto parlamentare di origine convenzionale” modificativa della norma regolamentare espressa²².

Negli anni successivi alla riforma si sono concretizzate alcune sparse ipotesi di applicazione del contingentamento dei tempi alla procedura di conversione dei decreti-legge, o comunque del riemergere della questione della transitorietà del regime di cui all'art. 154, comma 1, R.C.²³.

A mero titolo esemplificativo, si può ricordare l'utilizzo di detto istituto già il 31 marzo 1998 laddove, con decisione unanime della Conferenza dei Presidenti del Gruppo si procedette al contingentamento delle fasi dell'esame che rimanevano da svolgere del disegno di legge 4687 di conversione del decreto-legge n. 23 del 1998, recante disposizioni urgenti in materia di sperimentazione cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria.

Se ne è sfiorata l'applicazione il 19 luglio 1999, in occasione dell'esame del disegno di legge 6201 di conversione del decreto-legge n. 145/1999, recante disposizioni urgenti in materia di istituzione del giudice unico di primo grado, e l'11 maggio 2000, in occasione dell'esame del disegno di legge 6935 di conversione del decreto-legge n. 54 del 2000, recante autorizzazione al Ministero della Giustizia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con soggetti impegnati in lavori socialmente utili.

Nel primo caso il Presidente, riferendo quanto deciso in seno alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ipotizzò l'utilizzabilità di tale strumento al fine di evitare atteggiamenti ostruzionistici e consentire così la discussione e l'esame degli emendamenti presentati. La posizione della questione di fiducia o il meccanismo della “ghigliottina” in uso al Senato non erano stati, al contrario, ritenuti idonei. Il successivo intervento di accordi sul contenuto da dare al provvedimento evitò il problema *ab initio*. Nel secondo caso il Presidente, pur non volendo scongelare la norma contenuta nell'art. 154, comma 1, R.C., dichiarò invece che, in futuro, in assenza di alternative, e in prossimità della scadenza del termine dei sessanta giorni previsti dalla Costituzione per la conversione, avrebbe posto direttamente in votazione il testo del decreto-legge. Ciò non accadde a causa della rinuncia dell'esecutivo alla conversione.

La Giunta per il Regolamento è ritornata sulla questione il 28 febbraio 2001, presentando alcune interessanti ipotesi di lavoro, rimaste senza seguito a causa della conclusione della XIII legislatura. Da una parte si voleva restringere a un terzo il tempo complessivamente destinabile alla procedura di conversione nel calendario dei lavori e, dall'altra, si prevedeva il contingentamento dei tempi sia

²¹ Su questo punto, che più diffusamente viene citato come il “*Iodo Violante*” cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003, 169. L'autore, pur riferendo che la risoluzione del problema interpretativo relativo all'art. 154, comma 1, R.C. è stato affrontato anche in una dialettica “maggioranza - opposizione”, la maggioranza avendo interesse, contrariamente all'opposizione, “acchè i decreti-legge in corso d'esame pot[essero] giungere alla votazione in tempi certi”, ha tuttavia osservato che ciò non sarebbe stato in grado di consentire il risultato interpretativo cui, infine, si è pervenuti. “In effetti, se nel dibattito in Giunta per il Regolamento fosse prevalso l'orientamento teso a prefigurare una contrapposizione tra maggioranza e opposizione, molto probabilmente, data l'ampiezza del quorum richiesto per le deliberazioni regolamentari, la riforma si sarebbe bloccata su questo punto” (p. 166).

²² Così ancora A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, op. loco cit., 170.

²³ Occorre sottolineare che accanto alle sparse ipotesi di contingentamento del disegno di legge di conversione del decreto-legge di seguito riportate, e verificatesi successivamente alla riforma del Regolamento della Camera del 1997 (per la cui ricostruzione ha offerto un notevole contributo F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi*, cit., 937 – 941), vi era stato il contingentamento dei tempi già nella seduta del 26 dicembre 1990, in occasione della discussione di due decreti-legge concernenti la crisi del Golfo (sul punto cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 156, nota 5).

nella discussione delle linee generali del disegno di legge sia nelle successive fasi. Il 12 settembre 2001, il Presidente della Camera, in occasione di un'ulteriore seduta della Giunta per il Regolamento, ripercorsi i nodi problematici emersi in materia, ha infine ritenuto che, stante la *ratio* sottesa all'opportunità di congelare la norma, non vi è, di fatto, alcuna disposizione regolamentare ostativa all'applicazione del contingentamento anche ai disegni di legge inerenti le procedure di conversione. A tal proposito ha sostenuto che fino ad allora non era stata adeguatamente valorizzata la disposizione di cui all'art. 24, comma 3, R.C., "la quale sotto il profilo logico postula di per sé l'applicazione ad essi del contingentamento: infatti se viene predeterminato il tempo da dedicare alla loro discussione non è possibile applicare con effetti vincolanti la quota del 50 per cento. Tale regola non può non tradursi in un freno all'adozione dei decreti da parte del Governo". Continuando nel discorso il Presidente ha aggiunto anche che comportamenti ostruzionistici delle minoranze potrebbero portare alla bocciatura di un decreto-legge, anche da parte di un solo ramo del Parlamento, senza che ne sia consentita la reiterazione, e detenere così il potere di deliberazione, contravvenendo a quanto sancito dall'art. 64 Cost., secondo cui a deliberare sono le maggioranze.

La questione relativa al contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti leggi, di fatto, e nonostante le aperture da ultimo prospettate, è rimasta "congelata" e, sostanzialmente, inattuata.

Il recente dibattito sorto tra i presidenti di Camera e Senato sull'argomento, alimentato nelle sedute della Giunta per il Regolamento presso la Camera dei Deputati del 28 febbraio, del 13 e 20 marzo e del 24 aprile 2007, potrebbe però dar vita a una innovazione della disciplina.

Il Presidente del Senato infatti, chiamato dal Presidente della Camera a collaborare a un progetto di armonizzazione dei criteri per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge vigenti presso i due rami del Parlamento, ha comunicato, con lettera del 12 aprile 2007, di aver incaricato i senatori Cenaro e Zanda di relazionare sulla questione. In quell'occasione ha segnalato, inoltre, la questione dell'assenza – nel Regolamento della Camera e nella relativa prassi – di istituti che invece caratterizzano il procedimento di conversione del Senato (possibilità di contingentamento ex articolo 55, comma 5; cosiddetta ghigliottina ex articolo 78, comma 5, del Regolamento), ritenendo tale disallineamento "suscettibile di provocare disarmonie nell'equilibrio complessivo del procedimento medesimo, non consentendo al Senato di apportare ai decreti – legge le modifiche che riterrebbe necessarie, per il rischio che, in difetto di quegli strumenti regolamentari, la Camera non possa giungere alla definitiva approvazione del provvedimento in tempo utile per evitare la decadenza". Tale circostanza richiederebbe, sempre secondo il Presidente del Senato – un'iniziativa alla Camera volta a "consentire un'equa ripartizione dei tempi fra le due Camere per l'esame dei disegni di conversione".

Il Presidente della Camera, accogliendo detta sollecitazione, con comunicazione del 6 giugno 2007, ha ritenuto di dare mandato a due membri della Giunta, gli onorevoli Leone e Burgio, il compito di effettuare i necessari approfondimenti, in accordo con i relatori nominati dal Senato, al fine di riferire alla Giunta stessa, nella prospettiva di una lettura condivisa²⁴.

Starà quindi alla prossima legislatura, presumibilmente, l'onere di lavorare sui profili ora accennati e dare una svolta decisiva alla questione.

3. *Sparse riflessioni sul "congelamento" del regime transitorio di cui all'art. 154 R.C.*

Stante le sopra enunciate possibili innovazioni in materia, sembra in ogni caso opportuna una riflessione sulle ragioni che hanno indotto la Camera dei deputati a evitare sino ad oggi, di fatto, l'applicabilità del contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge.

Nel 1990, pur essendo già in vigore al Senato la norma di cui all'art. 78, comma 5, R.S., che cortesemente lascia alla Camera trenta giorni liberi per decidere sull'*iter* di conversione di un disegno di legge presentato dal Governo, viene tentato, ma non raggiunto, un accordo che consenta

²⁴ Per una più dettagliata ricostruzione dell'intera vicenda cfr. la seduta del 24 aprile 2007, svoltasi presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, p. 3 e 4 del Resoconto.

di ripartire il tempo di discussione tra i gruppi per la procedura d'urgenza per eccellenza²⁵. Prevale infatti il timore che così facendo si incentivi il già eccessivo abuso di detto *iter*. Al fine di riportare l'utilizzo della decretazione entro i confini della straordinaria necessità e urgenza, da una parte, si prevedono termini certi di programmazione, calendarizzazione e contingentamento dei lavori per i procedimenti legislativi ordinari e, dall'altra, si consente una maggior partecipazione dell'esecutivo nel definire le linee d'attuazione del proprio programma di governo²⁶.

Il mancato coordinamento con la disciplina prevista nel Regolamento del Senato suscita comunque ai più dubbi e perplessità, anche di legittima costituzionale, per una supposta violazione del principio costituzionale del bicameralismo perfetto²⁷.

Il Governo, a sua volta, reagisce facendo un sempre maggior uso e abuso della reiterazione: allo scadere del decreto-legge non convertito se ne approva subito un altro identico, magari emendato con le proposte emerse in seno al Parlamento, fino a costituire dei veri e propri "catenacci", che si concludono con la legge di "conversione-sanatoria" volta a convertire l'ultimo dei decreti leggi emanati e a fare salvi gli effetti di tutte le reiterazioni precedenti²⁸.

La Corte costituzionale, con la già ricordata decisione n. 360 del 1996 interviene a bloccare questa patologia e, immediatamente dopo, si corre ai ripari per consentire la conversione dei decreti-legge pendenti e non più reiterabili e per sanare i rapporti giuridici sorti sulla base di quelli non convertiti. Parallelamente, si utilizza anche lo stratagemma della c.d. "conversione mascherata", per cui "una legge ordinaria abroga un decreto-legge avente lo stesso oggetto, sanandone gli effetti per il periodo di vigenza e riproponendone le stesse norme per il futuro, spesso con modificazioni"²⁹.

La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 1997, intervenuta a ridosso della decisione a rimodellare ancora una volta, tra gli altri, le modalità di programmazione e calendarizzazione dei lavori, oltrechè del contingentamento in generale, non riesce ugualmente nell'intento di pervenire a una ripartizione dei tempi per la procedura di conversione.

Pur il quadro risultando ampiamente mutato dalla ridetta decisione della Corte, e pure essendo quindi divenuti effettivamente perentori i sessanta giorni previsti dalla Costituzione per la conversione, le ragioni a presidio di un mancato contingentamento sono fondate essenzialmente sulle stesse perplessità già emerse in sede di riforma regolamentare del 1990.

Come affiorato dai lavori preparatori e dal più volte citato dibattito sorto in seno alle sedute della Giunta per il Regolamento del 9, 18 e 19 febbraio e del 19 marzo 1998³⁰, si ritiene opportuno "verificare in progresso di tempo" l'atteggiamento del Governo nell'utilizzo di detto strumento e la capacità di quest'ultimo di tener fede all'impegno di limitarne il numero³¹.

A oltre dieci anni dalla ridetta riforma del 1997, si può affermare che la tendenza all'utilizzo della decretazione d'urgenza non è diminuita, come contrariamente auspicato. Dai dati statistici offerti sia dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi presso la Camera dei Deputati sia dal Rapporto del Comitato per la legislazione aggiornato al 29 maggio 2007, si può rilevare che, pur

²⁵ Su tutte le questioni sorte circa l'ipotizzabilità di un contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, argomento strettamente correlato ad una mancata riforma generale dell'*iter* di conversione e, inoltre, al mancato accordo sull'emendabilità degli stessi e sulla possibilità di porre la questione di fiducia, cfr. N. LUPO, *Il "fattore tempo"*, op. loco cit., 357 e ss.

²⁶ Al riguardo cfr. ancora N. LUPO, *Il "fattore tempo"*, op. loco cit., 361.

²⁷ Al riguardo cfr. ancora N. LUPO, *Il "fattore tempo"*, op. loco cit., 362-363.

²⁸ Al riguardo cfr. *amplius*, e più recentemente, A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in Id. (cur.), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 19-24.

²⁹ In questi termini cfr. E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 314, nota 14.

³⁰ Occorre precisare che quest'ultima era una seduta congiunta con il Comitato per la legislazione.

³¹ Secondo quanto riferisce A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 168, dai lavori preparatori della riforma parlamentare emerge chiaramente l'idea che il contingentamento debba essere considerato oggetto di "scambio" a fronte di una efficace limitazione del decreto-legge.

essendosi sensibilmente ridimensionato il fenomeno della reiterazione³², nella XV legislatura la media mensile dei decreti leggi si assesta sui 2,09 (nella precedente legislatura fu di 3,36). Le leggi di conversione, fino al 29 maggio 2007, hanno rappresentato il 58,8 per cento della produzione legislativa (nella precedente legislatura, considerata nella sua interezza, costituivano il 19,2 per cento delle leggi complessivamente approvate; se si considera il primo anno della XIV legislatura (che quasi corrisponde al periodo considerato dal Rapporto del Comitato per la legislazione), la percentuale sale invece al 53,2 per cento).

La possibilità concessa al Governo di avere un maggior peso rispetto all'opposizione nello stabilire la programmazione dei lavori e di dare attuazione al proprio programma mediante il procedimento ordinario, con la garanzia di giungere ad una votazione finale del disegno di legge in tempi certi, oltre che il sindacato della Corte costituzionale sul fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, non hanno quindi portato a una diminuzione del ricorso a detta fonte legislativa³³.

Il fatto poi che per la discussione e la votazione di questi ultimi disegni di legge non vi sia un contingentamento alla Camera non ha particolarmente influito sulla procedura di conversione.

Al 15 novembre 2006, secondo i dati riportati dall'Osservatorio sulla legislazione, dei 17 decreti-legge esaminati, 10 sono stati convertiti. Degli altri sette decreti uno, presentato al Senato in prima battuta, è stato respinto in sede di votazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità. Altri due sono decaduti alla Camera (uno in prima lettura e uno in seconda lettura). Altri quattro decreti-legge, a quella data, erano ancora in corso di conversione.

Pur rimanendo uno dei pochi campi in cui l'ostruzionismo prende ancora piede, per lo più l'opposizione preferendo presentare una serie infinita di emendamenti anche al fine di scongiurare la conversione, l'esecutivo, come controlimite, adotta spesso lo stratagemma di presentare un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge prima della votazione degli emendamenti parlamentari e pone su di esso la questione di fiducia³⁴.

Di fatto, accade per lo più che al disegno di legge presentato in prima lettura³⁵ vengano presentati numerosi emendamenti parlamentari³⁶ e che il Governo, al fine di bloccarli, prima della votazione

³² Sulla questione della reiterazione, dedicata in particolare all'esame del decreto-legge n. 249 del 2007, cfr. E. ALBANESI, *Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto - legge. La vicenda del c.d. decreto sicurezza bis*.

³³ In questi termini anche G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita*, cit., 65.

³⁴ Al proposito cfr. E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura*, cit., 313. Come osserva A. GHIRIBELLI, *Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento*, cit., 16, "Sta diventando prassi la scelta dei Governi di presentare un d.d.l. di conversione al Senato, per poi presentare, durante il dibattito, un maxi-emendamento senza correre il rischio che il Presidente d'Assemblea possa dichiarare l'emendamento inammissibile perché non strettamente attinente alla materia del decreto-legge; tale regola, infatti, non è contemplata dal regolamento del Senato, ma solo da quello della Camera [...]. Decadono quindi tutte le proposte emendative alternative e vengono eliminati gli inconvenienti procedurali derivanti dall'apposizione della questione di fiducia su più emendamenti in discussione".

³⁵ La preferenza per una presentazione del disegno di legge di conversione al Senato è testimoniata, per lo meno con riferimento ai c.d. decreti-legge "milleproroghe", da N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa; i decreti-legge "milleproroghe"*, in A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita*, cit. 198, forse anche per la maggior elasticità del criterio presidenziale di ammissibilità degli emendamenti.

³⁶ Circa l'alta percentuale di emendabilità del disegno di legge i dati statistici non lasciano spazio a dubbi. Secondo quanto riportato dal *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, il numero di decreti-legge approvati con modificazioni, nella XIV legislatura, in crescita rispetto alla XIII legislatura, sale fino all'82%. Circa l'opportunità di intervenire per appianare le diversità esistenti in materia nella disciplina prevista dai Regolamenti di Camera e Senato (sia in merito all'esito degli emendamenti approvati in Commissione, sia in merito all'ammissibilità degli stessi), cfr. il rinvio del decreto-legge n. 4 del 2002 esercitato dal Presidente della Repubblica e le osservazioni svolte su detto rinvio dal Comitato per la legislazione nella seduta del 25 luglio 2003, contenute nella *Raccolta dei rapporti sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione aggiornato a maggio 2006*, 30-31. Più recentemente poi, per il riaffiorare della questione, cfr. le già richiamate sedute della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio, del 13 e 20 marzo e del 24 aprile 2007. Non è questa, purtroppo, la sede per affrontare i problemi inerenti l'opportunità o meno dell'emendabilità dei disegni di legge di conversione del decreto-legge e, conseguentemente, verificare la natura - duale o a prevalente connotazione governativa - di detto *iter*, anche se l'argomento è strettamente correlato al contingentamento. Si rinvia quindi al prezioso contributo di E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura*, cit., 321 e ss.

degli stessi, presenti quindi un maxi-emendamento interamente sostitutivo, cui pone la questione di fiducia. Il disegno di legge, così approvato, viene poi trasmesso all'altro ramo del Parlamento ma i tempi stretti per la conversione rendono difficile la *navette* (e quindi l'apportabilità di ulteriori emendamenti parlamentari)³⁷. Il Governo, per evitare la decadenza del decreto-legge, pone quindi nuovamente la questione di fiducia per il mantenimento dell'articolo unico così modificato³⁸.

Anche se con i detti stratagemmi, il disegno di legge di conversione giunge infine alla conversione, mantenendo alta la percentuale di utilizzo nel quadro complessivo della produzione normativa.

Ciò detto, non si spiega tuttavia la ragione che induce il Governo a preferire i decreti-legge - che spesso contengono disposizioni di carattere prettamente ordinamentale³⁹, e quindi carenti dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza - rispetto al procedimento legislativo ordinario, sede in cui l'esecutivo, come già detto, mantiene comunque un ruolo di supremazia.

La riforma del regolamento della Camera del 1997, e la programmazione dei lavori in particolare, è ispirata ai principi propri di un sistema elettorale maggioritario e, come mirabilmente osservato da autorevole dottrina immediatamente dopo la sua entrata in vigore, si realizza pienamente solo se fondata su un modello di un'integrazione-coordinamento fra esecutivo e maggioranza parlamentare⁴⁰.

Il sistema elettorale in atto dal 1993 effettivamente prevede una formula semi-maggioritaria, con un accentuato bipolarismo ma non può dirsi affermato anche un bipartitismo. La coalizione che viene a formarsi in previsione delle elezioni, e gli stessi partiti che la compongono, si presentano in realtà molto frammentati al loro interno. Formatosi il Governo, i partiti politici minori che ne sono parte detengono, di fatto il potere negoziale, minacciando di passare all'opposizione e creare quindi una crisi⁴¹.

Così stando le cose l'esecutivo "anziché operare in funzione di una ben precisa visione programmatica, sembra muoversi in rapporto alle estemporanee tensioni che si sprigionano nel sistema politico ed all'interno della coalizione"⁴².

Il decreto-legge offre quindi le condizioni che l'*iter* ordinario non ha per evitare lungaggini e negoziazioni che rischiano di mettere in forse l'approvazione di un disegno di legge. Per dirla in termini giornalistici, il programma di Governo, con il decreto-legge, viene "blindato" da contraccolpi interni e, appunto per evitare trattative, si ricorre "a valle" alla posizione della questione di fiducia⁴³.

³⁷ N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa*, cit. 198, pur dando conto del fatto che la stragrande maggioranza dei decreti-legge della XIV legislatura sono stati convertiti in sole due letture (al 15 maggio 2004 rientravano in questa categoria 100 leggi di conversione su 128), eccezioni sono state riscontrate soprattutto con riferimento ai c.d. decreti-legge "milleproroghe".

³⁸ Così ancora E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura*, cit., 315. Più in generale, sull'utilizzo dei maxi-emendamenti e della posizione di fiducia sui progetti di legge in generale cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 41 e ss. e, in partic. per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, 101.

³⁹ Sulla presenza di numerosi decreti-legge che contengono disposizioni di carattere ordinamentale cfr. i Rapporti del Comitato per la legislazione, specie nella seduta del 1° aprile 2004 e del 23 febbraio 2005, contenuti nella *Raccolta dei rapporti sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione aggiornato a maggio 2006*, rispettivamente pp. 44 e 62. In dottrina cfr. anche, recentemente, L. LORELLO *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, cit., 154.

⁴⁰ Così A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma*, cit., 493-494.

⁴¹ G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita*, cit., 69, osserva infatti che "l'esperienza politica a partire dal 1993 ha dimostrato che la vittoria elettorale è il risultato di operazioni di ingegneria nella formazione della coalizione. Fra i due schieramenti antagonisti vince le elezioni e conquista il governo chi riesce a formare la coalizione più ampia, la coalizione "acchiappatutto", che deve essere costruita prima delle elezioni. Proprio la necessità di dare vita a questo tipo di coalizioni rafforza la posizione dei partiti minori, che cambiando alleanze possono ribaltare gli equilibri politici e le coalizioni di governo".

⁴² Così ancora G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, op. loco. cit., 71.

⁴³ Così A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza*, cit., 52.

È quindi forse dalla forma di governo, e in particolare dal rapporto politico -istituzionale tra il Governo e la sua maggioranza, che si dovrebbe partire per riconsiderare e risolvere il problema dell'abuso dell'utilizzo del decreto-legge. Questo primo fattore d'intervento dovrebbe necessariamente essere accompagnato dalla necessità di eliminare il verificarsi di stratagemmi che, fino ad ora, consentono di inquadrare il decreto-legge, e la sua conversione, come una sorta di "fonte ordinaria rafforzata"⁴⁴.

La disposizione transitoria di cui all'art. 154, comma 1, R.C., congelata proprio al fine di disincentivare il ricorso alla decretazione d'urgenza, come osservato, non ha ottenuto gli effetti sperati. A fronte del mancato contingentamento, sono state trovate altre vie alternative per consentire comunque una rapida conversione.

Con un quadro istituzionale e regolamentare mutato, volto a consentire un rientro del tuttora patologico abuso del decreto-legge, detta disposizione dovrebbe essere quindi "scongelata" per consentire che l'atto con forza di legge, da utilizzarsi effettivamente in casi straordinari di necessità e urgenza, concluda il proprio *iter* in tempi rapidi e congrui, come si addice al procedimento d'urgenza per eccellenza.

APPENDICE SUI DECRETI-LEGGE SICUREZZA E SULL' ELECTION DAY.

Dando un primo sguardo ai più recenti decreti-legge sicurezza e a quello sull'*election day*⁴⁵, si ravvisa che il decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, recante "*Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza*" è stato trasmesso al Senato il 7 novembre 2007, che lo ha approvato, con emendamenti, il 6 dicembre, quindi nel termine di 30 giorni stabilito dall'art. 78, comma 5, R.S. Anche in questa ipotesi è stato peraltro dato seguito alla recente prassi inerente la presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge e della posizione, su di esso, della questione di fiducia. L'errore materiale circa un errato riferimento all'art. 13 del Trattato di Amsterdam (e non, correttamente, al Trattato di Roma) emerso già in Commissione e poi in Aula alla Camera, ha fatto sì che il decreto-legge sia stato lasciato decadere. Il 28 febbraio, quindi due giorni prima della decadenza del decreto-legge n. 181, il Governo ha approvato un altro decreto-legge, il n. 249, recante "*Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza*", da molti definito il "*decreto sicurezza bis*", perché intervenuto, per molti aspetti, sulle stesse materie già affrontate nel decreto-legge precedente. Anch'esso, presentato in prima lettura alla Camera, è stato tuttavia lasciato decadere, senza neanche essere trasmesso al Senato, a causa dell'intervenuta sfiducia al Governo. Il suo contenuto è stato in parte riassorbito in un decreto legislativo correttivo del D.lgs. n. 30 del 6 febbraio 2007, recante "*Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*".

In entrambe le dette ipotesi la manata conversione sembra non addebitabile a una non equilibrata ripartizione dei tempi di discussione, ma dettata piuttosto da questioni di natura prettamente politica nel primo caso, essendo sin da subito mancato un accordo tra le forze di maggioranza e

⁴⁴ Così A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza*, cit., 37, il quale riferisce che il decreto-legge, pur non differendo nella discussione dagli altri progetti di legge del Governo, ha il pregio di avere tempi definiti di discussione e, inoltre, l'obbligatorietà delle sue statuizioni è anticipata rispetto all'approvazione parlamentare. In questo senso può dirsi che è una "iniziativa legislativa rinforzata".

⁴⁵ Per una più approfondita disamina di detti decreti-legge si rinvia, per i decreti-legge sicurezza, ai contributi di C. FATTA, *La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il "caso" del "decreto sicurezza"*, E. ALBANESI, *Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale*, cit., A. GHIRIBELLI, *Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento*, cit., e S. SCAGLIARINI, *Decretazione d'urgenza e requisiti normativi*, cit. Per l'*election day* cfr. invece L. TRUCCO, *Dai terremoti del 1968 alla soppressione delle sottoscrizioni nel 2008*, cit.

opposizione, e comunque di natura contingente nel secondo caso, essendovi stata la crisi di governo.

Il decreto-legge n. 24 del 15 febbraio 2008, n. 24, recante “*Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008*”, (c.d. *election day*) presentato in prima lettura alla Camera, è stato approvato definitivamente per la conversione da entrambi i rami del Parlamento in data 26 febbraio 2008.

Sembra a tutti evidente come detto *iter* si sia svolto in termini molto celeri rispetto all'ordinario. Ciò probabilmente è avvenuto in virtù della richiesta in tale senso orientata del Presidente della Repubblica al Governo e per la volontà e disponibilità dimostratasi da parte delle contrapposte forze politiche di giungere a una soluzione rapida e condivisa degli argomenti, anche in vista delle imminenti elezioni politiche.

Con l'*election day*, forse ancor più che con i decreti-legge sicurezza, risulta evidente che il mancato contingentamento alla Camera non ha inciso sulla procedura di conversione, che è stata anzi avviata e conclusa in tempi brevi. Maggior peso ha svolto invece il raggiungimento di un'intesa, anche infrapartitica e infracoalizionale, tra maggioranza e opposizione.

I dati ora forniti, benchè circoscritti e limitati, contribuiscono a sostenere l'idea che “il differenziale di velocità nel calendario dei lavori” per i progetti di legge governativi (ma anche parlamentari) - fatto salvo la messa in atto degli stratagemmi inerenti i maxi-emendamenti e la posizione della questione di fiducia già citati - è rappresentato non tanto da un dato procedurale, ma da un elemento prettamente politico: dalla capacità dei singoli provvedimenti di attrarre su di sé l'appoggio dell'intera coalizione di maggioranza⁴⁶.

⁴⁶ In questi termini G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori*, cit., 206.

LARA TRUCCO

DAI TERREMOTI DEL 1968 ALLA SOPPRESSIONE DELLE SOTTOSCRIZIONI NEL 2008: L'ESPANSIONE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA IN MATERIA ELETTORALE

1. Contenuto sommario del d.l. n. 24/08 – 2. La decretazione d'urgenza in materia elettorale: il dibattito dottrinale – 3. Segue: I “precedenti” in materia – 4. La definizione – restrittiva – di “materia elettorale” – 5. “*Tout se tien*” (e qualcosa “*se maintien*” ancor di più)? – 6. Segue: La disciplina dei requisiti di presentazione delle liste: la (mancata) raccolta di firme – 7. Ulteriori profili problematici in materia – 8. ...alcuni possibili “freni” e “contrappesi”.

1. *Contenuto sommario del d.l. n. 24/08 (c.d. decreto sull'“election day”)*

Il decreto-legge n. 24 del 15 febbraio 2008 recante “Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008”, convertito nella legge n. 30 del 27 febbraio 2008, modifica taluni aspetti considerati, però, tutti inerenti a quell'ampia *species* che è la “materia elettorale” (e su questa base il suo contenuto è stato considerato “omogeneo”⁽⁴⁷⁾).

In particolare, l'art. 1 apporta alcune variazioni puntuali alla legge 459/2001⁽⁴⁸⁾, intervenendo sul procedimento elettorale relativo al voto dei cittadini italiani residenti all'estero⁽⁴⁹⁾ e l'art. 2 prevede la possibile partecipazione al voto, previa richiesta e per corrispondenza, di determinate categorie di soggetti temporaneamente all'estero⁽⁵⁰⁾; l'art. 3 autorizza la presenza ai seggi elettorali

⁴⁷() Cfr., in questo senso, Comitato per la legislazione, seduta del 19 febbraio 2008, p. 5. Sul profilo dell'“omogeneità” di contenuto della decretazione d'urgenza si veda *infra* il contributo di S. SCAGLIARINI .

⁴⁸() La legge n. 459/01 ha trovato per la prima volta attuazione nel 2003 consentendo il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero in occasione dei referendum abrogativi del 15 e 16 giugno 2003 e, successivamente, il 12 e 13 giugno 2005, per un nuovo referendum abrogativo, il 9 e 10 aprile 2006 per le elezioni politiche e di nuovo nel 2006, il 25 e 26 giugno, per il referendum costituzionale sulle modifiche alla parte seconda della Costituzione.

In tutte queste occasioni si è rilevata una maggiore difficoltà delle operazioni elettorali relative al voto estero rispetto al voto nel territorio nazionale, dovuta alle particolari procedure previste (v. nota successiva).

⁴⁹() Uno dei principali problemi derivanti dall'applicazione della legge n. 459/01 era stato individuato nell'ampiezza dei seggi elettorali (la legge, infatti, art. 13, co. 1 ne prevedeva la costituzione di uno ogni 5.000 abitanti). Il decreto, adeguando il dettato legislativo alla necessità di seggi elettorali meno ampi dispone l'aumento del numero dei seggi, diminuendo il rapporto seggi/elettori da uno per 5.000 elettori, ad uno per un minimo di 2.000 ed un massimo di 3.000 elettori (lett. c). Anche le norme di cui alle lettere *a*) e *d*) sono volte a far fronte al lavoro che tali organismi sono chiamati a svolgere, prevedendo l'aumento degli organici sia dell'ufficio centrale per la circoscrizione estero (da tre a cinque magistrati), sia degli singoli uffici elettorali (da cinque a sei). Ad una logica di adeguamento del procedimento per il voto dei cittadini all'estero a quello nazionale risponde sia la previsione in base alla quale il segretario dell'ufficio elettorale è scelto dal presidente tra persone di sua fiducia (e non più tra gli scrutatori nominati, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 104/2003 dalla commissione elettorale comunale di Roma), sia quella del possesso del titolo di studio per la nomina a segretario (lett. d). Ancora, l'utilizzo in via preferenziale della “posta raccomandata” (o sistema di analoga affidabilità) per l'invio, da parte degli uffici consolari, del materiale elettorale a ciascun elettore (lett. b) viene giustificata come volta a superare le disfunzioni ed i ritardi emersi in sede di applicazione per le elezioni politiche del 2006. Infine, l'eliminazione della firma da parte del presidente di seggio su ciascuna scheda spogliata e la sostituzione della parte esterna delle due schede elettorali (una per la Camera e una per il Senato) allegate in fac-simile alla legge 459/2001 con l'espunzione del riquadro destinato alla firma dello scrutatore (lett. e) pone rimedio all'incongruenza che si era venuta a creare, dovuta al fatto che mentre l'art. 14 della legge n.459/01 prevedeva l'apposizione della firma del presidente su ciascuna scheda elettorale, i fac-simile delle schede allegati alla legge recano la dicitura “firma dello scrutatore”.

⁵⁰() Si tratta, secondo quanto stabilito dal 1° comma:

- del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia impegnato temporaneamente all'estero in missioni internazionali;

di osservatori internazionali ⁽⁵¹⁾; l'art. 4 dispone l'(ulteriore) ampliamento del numero dei soggetti esentati dalla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature ⁽⁵²⁾; l'art. 5 dispone il contemporaneo svolgimento delle elezioni politiche e di quelle amministrative (da qui la denominazione all'intero decreto di "decreto sull'*election day*") ⁽⁵³⁾; l'art. 6 prevede che i prefetti designino ai presidenti delle Corti di appello, funzionari statali da nominare quali componenti aggiunti delle commissioni elettorali circondariali ⁽⁵⁴⁾; ed infine, gli articoli 7 ed 8 recano la copertura finanziaria e la clausola sull'entrata in vigore.

2. La decretazione d'urgenza in materia elettorale: il dibattito dottrinale

Tale contenuto rende opportuno affrontare una questione del tutto pregiudiziale al prosieguo dell'analisi, riguardante la possibilità stessa di ricorrere alla decretazione d'urgenza quando si verta in materia elettorale.

Questo tema ha suscitato una sentita attenzione, specie per un certo periodo, da parte della più autorevole dottrina, premurosa nel valorizzare, in un quadro costituzionale fondamentalmente silente sui limiti di competenza della decretazione d'urgenza ⁽⁵⁵⁾, quanto disposto dal 4° co. dell'art.

- dei dipendenti di amministrazioni statali che per ragioni di servizio si trovino all'estero in via transitoria e loro familiari conviventi; ed infine

- dei professori universitari e ricercatori in servizio presso istituti universitari e di ricerca all'estero.

Una disposizione analoga a quella in esame venne infatti adottata anche nel corso della XIV legislatura: specificamente, l'art. 3-*sexies* del d.l. n. 1/2006 ammise a votare (nella circoscrizione Estero, diversamente dal voto per corrispondenza previsto dal decreto in esame), limitatamente alle elezioni politiche del 2006 e al referendum costituzionale svoltosi il 25 giugno del medesimo anno, gli italiani che si trovassero temporaneamente all'estero per missioni internazionali o per altri motivi di servizio (dipendenti di amministrazioni statali e familiari; professori universitari e ricercatori).

⁵¹() Tale previsione normativa si è resa necessaria perché in base agli artt. 43-44, 48-51 del d.P.R. n. 361/1957 l'accesso alla sala dell'elezione è consentito, unicamente ai soggetti espressamente indicati dalla legge. D'altro canto si dà con ciò attuazione all'impegno di invitare le istituzioni OSCE e gli altri Stati partecipanti a monitorare i processi elettorali assunto dal nostro Paese con la sottoscrizione del Documento di Copenaghen del 1990, nell'ambito della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), successivamente confermato anche nella Carta sulla sicurezza europea di Istanbul del 1999.

All'articolo 3 si prevede, quindi, come avvenuto per le precedenti elezioni politiche del 2006 ed anzi riproducendo testualmente la disposizione contenuta nel d.l. n. 1/2006, che in occasione delle elezioni politiche del 2008 sia ammessa la presenza (che non può in alcun modo interferire con le operazioni di votazione e di scrutinio che si svolgono nei seggi), presso gli uffici elettorali di sezione, di osservatori elettorali internazionali che siano stati preventivamente accreditati dal Ministero degli affari esteri ed i cui nominativi siano stati, almeno venti giorni prima della data stabilita per il voto, trasmessi al Ministero dell'interno per la successiva comunicazione ai prefetti di ciascuna provincia ed ai sindaci. A tal fine il 14 febbraio 2008 il Capo della rappresentanza permanente d'Italia presso l'OSCE ha provveduto a formalizzare l'invito all'OSCE.

⁵²() Non devono infatti osservare tale obbligo, in deroga a quanto previsto, per quanto riguarda le elezioni della Camera, dall'art. 18-*bis* del d.P.R. n. 361/1957 e, con riferimento alle elezioni del Senato, dall'art. 9 del d.lgs. n. 533/1993:

- i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura che è in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali;

- i partiti o gruppi politici che siano collegati in coalizione con almeno due partiti o gruppi di cui al punto precedente e che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo con un contrassegno identico a quello depositato ai fini della presentazione delle liste di candidati;

- i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato;

La motivazione a tale deroga è data dalla necessità di consentire ai partiti e gruppi politici di fare fronte all'aumento degli adempimenti connessi ai procedimenti elettorali conseguente all'abbinamento delle prossime elezioni politiche e amministrative.

⁵³() Eventualità prevista dal d.l. n. 161/1976, conv. dalla legge n. 240 del 14 maggio 1976.

⁵⁴() Tale disposto si è reso necessario onde garantire in ogni caso il funzionamento di tali organi, senza peraltro precisare il numero di funzionari da designare/nominare.

⁵⁵() Un confronto con altri tipi di esperienze europee (fondamentalmente Portogallo e Spagna) in cui invece si è operato per introdurre delle limitazioni esplicite nelle carte costituzionali, mediante elencazioni dettagliate è svolta da

72 Cost., che, com'è noto, prevede che “la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera” sia “sempre adottata”, tra l'altro, per i disegni di legge in “materia elettorale” (56). E vigile altresì nel far luce sui diversi “abusi” a cui l'impiego di tale strumento in tale settore avrebbe potuto portare, con pregiudizio per i principi democratici (57). Nonché nell'evidenziare la naturale organicità caratterizzante la disciplina elettorale, la quale avrebbe reso all'atto pratico difficile oltre che inopportuno intervenire con normazioni del tutto sporadiche e precarie, quali sarebbero potute rivelarsi quelle poste tramite decreti-legge (58).

Nondimeno, tale questione ha finito per perdere progressivamente di interesse speculativo, man mano che è prevalsa, nei modi che si vedranno nel prosieguo della trattazione (cfr. *infra* § 4 e § 5), la prassi – ed insieme l'idea – favorevole all'ammissibilità dell'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza in ambito elettorale, la quale ha poggiato fundamentalmente sulla considerazione dell'opportunità di mantenere comunque aperta all'esecutivo la possibilità di intervenire in caso di reale “necessità ad urgenza” (59).

Ciò, come si sa, è passato, fundamentalmente, attraverso l'accoglimento della lettura dell'art. 72, 4° co. Cost., come di una norma inidonea a funzionare come limite immediatamente precettivo ad interventi normativi in materia che non fossero posti in essere esclusivamente dalle Camere, e al definitivo prevalere, all'opposto, la tesi dell'operatività della “riserva” ivi prevista solo nei rapporti fra Assemblea e Commissione in sede deliberante con riguardo all'*iter legis* (60).

A tale riguardo, peraltro, a distanza di tempo, può considerarsi come buona parte dell'“amputazione” della norma costituzionale sia avvenuta all'indomani della scelta di trasferirne e conformarne i principi nella legge n. 400 del 1988⁶¹, prevedendo, com'è noto, all'art. 15 che «Il Governo non può, mediante decreto – legge [...] provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione (co. 2, lett. b)). E questo per l'inidoneità, peraltro del tutto notoria, di norme di legge di porre un qualche freno a norme di pari rango nella gerarchia delle fonti (62).

A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge*, Padova 1997, pp. 168 ss. e (spec. sul sistema spagnolo) F. CAPORILLI, *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare: analisi di alcune esperienze recenti*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a cura di V. Cocozza e S. Staiano, Torino, I, 2001, pp. 344 ss.

⁵⁶) Inizialmente, Paladin si disse “certo” che «il campo elettorale, sebbene manchi per esso un'esplicita e comprensiva riserva di legge ordinaria, non sarebbe suscettibile di disciplina ad opera di decreti-legge governativi», non apparendogli logico pensare «che nella materia elettorale, costantemente soggetta ad una regolamentazione instabile ma esauriente, possano porsi quei casi straordinari di necessità e d'urgenza, cui si riferisce l'art. 77 cpv» (così L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, pp. 550-1 e già nella voce “Decreto-legge”, in *Noviss. Dig. It.*, V, Torino, 1960, 289). Nello stesso senso P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Milano, 1976, p. 304 e P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, 1991, p. 331. Dal canto suo, commentando la legge n. 400 del 1988 la Carlassare nel domandarsi quali limiti sarebbero potuti derivarne rileva «Tanto più quando si consideri che i divieti ivi posti sono già contenuti in modo non dubbio in Costituzione, e che, fino ad ora, neppure quest'ultima è valsa a frenarli» (L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1482).

⁵⁷) Sempre L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, cit., p. 551.

⁵⁸) Cfr. in questo senso L. PALADIN, op. ult. cit., p. 551; e nella voce “Decreto-legge”, cit. 289; si vedano, inoltre, da ultimo, in proposito, le considerazioni svolte dal Comitato per la Legislazione nel parere del 25 gennaio 2006 (reso sul d.l. n. 1/2006, p. 454), qui riportate nella successiva nota n. 41.

⁵⁹) Cfr., tra gli altri, in questo senso A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino 2005; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000, 55; in modo problematico F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto*, Genova, 1999, pp. 96-97.

⁶⁰) Cfr., tra gli altri, in questo senso A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, cit., 54.

⁶¹) Significativa a riguardo la voce “Decreto legge” di G.F. CIAURRO, in *Enc. giur.*, Roma 1988, 8.

⁶²) Al proposito v. per tutti L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, cit., 1482. Anche se è suggestiva la tesi prospettata da F. Modugno (ed altresì da P. Carnevale), in base a cui le prescrizioni dell'art. 15 della legge n. 400/88 e più in generale le “norme su norme” sarebbero suscettibili di condizionare gli atti normativi pariordinati nella misura in cui impedirebbero loro di discostarsi se non in modo espresso e motivato (così F. MODUGNO, voce “Validità” (*diritto costituzionale*), in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 61 ss. e con A. CELOTTO in *Rimedi all' abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3250; in senso analogo, R. GUASTINI, *Quindici lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 1992, 101).

Né, a ciò hanno ovviato i suggerimenti dottrinali favorevoli ad interpretare in via analogica l'art. 72 Cost., attribuendo all'art. 15 menzionato un valore meramente esplicativo di una norma (che sarebbe rimasta) a tutti gli effetti di natura costituzionale⁽⁶³⁾; o, in alternativa, «integrativo» dell'art. 77 Cost. relativamente al divieto di provvedere in “materia elettorale”, giustificando il “divieto” di utilizzo della decretazione d'urgenza sulla base della distinzione (implicita nell'art. 77 Cost.) fra il “disporre” e il “provvedere”⁽⁶⁴⁾. Essi, infatti, al pari di quelli di cui s'è detto, sono rimasti inascoltati, così da indurre più di recente a rimarcare la difficoltà di continuare a sostenere questo tipo di interpretazione della norma costituzionale⁽⁶⁵⁾.

Un destino analogo hanno avuto quelle posizioni dottrinali che, muovendo da rilievi di ordine “logico” (per cui si sarebbero potuti essere ammissibili solo quei “provvedimenti di cui si sarebbero potuti eliminare il significato e le conseguenze normative in ipotesi di mancata conversione”), desumevano l'inammissibilità della decretazione d'urgenza annoverando la “materia elettorale” tra quei settori necessitanti di discipline più “sicure”, essendo qui più avvertibile che altrove il rischio di non riuscire a rimuoverne gli effetti venendo a creare «situazioni giuridiche immodificabili»⁽⁶⁶⁾, provocando il sostanziale spodestamento della funzione legislativa parlamentare⁽⁶⁷⁾. O che, più in generale, facevano luce sulle conseguenze paradossali che sarebbero potute scaturire dal diniego di convertire un decreto-legge in materia elettorale⁽⁶⁸⁾.

Anche su quest'ordine di considerazioni, infatti, è infine prevalsa la tesi dell'inopportunità⁽⁶⁹⁾ ed anzi, a ben vedere, dell'impossibilità, di precludere alla competenza del decreto-legge «specifici “oggetti”», «quanto meno ove essi [siano] rimessi alla competenza legislativa⁽⁷⁰⁾», ben potendo, tale fonte, anche alla luce dell'orientamento del giudice costituzionale favorevole alla fungibilità dei decreti-legge alla legge ordinaria (v. tra le altre sentt. n. 86/1965 e n. 184/1974), «innovare a

⁶³L. Violante, dal canto suo, durante la discussione in Commissione, ricorda come l'articolo 72, 4° co. Cost. «non vieti al Governo di intervenire con decreto-legge sulla materia elettorale, ma si limiti a riservare quest'ultima al cosiddetto procedimento parlamentare d'Assemblea, in altre parole escludendo che i provvedimenti in tale materia possano essere esaminati dalle Commissioni in sede legislativa» (v. resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, 44).

() Così per esempio scrive Tarchi, «l'art. 15, co. 2, l. n. 400 del 1988 ha, allora, la funzione di rendere positivo un principio costituzionale inespresso e ricavato dal combinato disposto delle norme costituzionali sulla competenza legislativa e sulla forma di governo, ed acquista un valore ricognitivo di una norma costituzionale già esistente di per sé, anche se in forma implicita» R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 958.

⁶⁴() Questo il suggerimento di A. PACE in *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 1491.

⁶⁵() Così F. CAPORILLI, *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare: analisi di alcune esperienze recenti*, cit. pp. 338-9.

⁶⁶() Così Tarchi, nel ricostruire un sistema di “limiti impliciti” gravanti sull'istituto «costituzionalmente vincolanti per il governo ed idonei a provocare l'illegittimità dei decreti adottati in deroga ad essi» non ritenendo corretta l'utilizzazione di un argomento di natura formale quale quello che vorrebbe sottratti alla decretazione d'urgenza le materie che l'art. 72 co. 4 riserva alla procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere, trattandosi di una diversa fattispecie, segue un criterio diverso dando «ragioni logiche e di sostanza che impediscono al governo di adottare questa procedura legislativa» (R. TARCHI, op. ult. cit. pp. 948-9, e poi spec. in materia elettorale pp. 951 ss.). La tesi dei “limiti logici” del decreto-legge, era già stata abbracciata in precedenza da G. Grottanelli de' Santi che aveva parlato di «limiti più giuridici, logici che impediscono in determinati casi ed oggetti la decretazione d'urgenza» (G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Dir. e Società*, 1978, p. 254) e da C. Esposito, dando rilievo al profilo della necessità di mantenere distinti in questo caso “controllore” e “controllato” (C. ESPOSITO, voce “Decreto-legge”, in *Enc. Dir.*, XI, Roma, 1962, p. 842 e p. 844).

⁶⁷() Così G. PITRUZZELLA, *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Foro it.*, 1988, 1426; successivamente il medesimo autore parlerà di “paralisi della funzione legislativa” (in *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989 p. 162).

⁶⁸() Cfr. sul punto G. FERRARI, *Principi generali del diritto elettorale*, Milano, 1961, p. 22. In particolare, secondo l'autore il divieto della decretazione con forza di legge può adeguatamente apprezzarsi se si pensa a come nel cessato ordinamento la disciplina elettorale venisse disposta proprio e solo con atti non legislativi.

⁶⁹() Cfr. Celotto, che si sofferma sulle conclusioni “irrealistiche” a cui porterebbe questa impostazione (A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge*, Padova 1997, pp. 512 s.).

⁷⁰() Così A. CELOTTO, op. ult. cit., p. 378.

qualsiasi disposizione affidata alla legge ordinaria, sempreché sussistano i requisiti dell'urgente necessità⁽⁷¹⁾» (salvo poi constatare come alcuni degli stessi assertori della decretazione elettorale in materia elettorale «non riuscissero ad immaginare quale situazione di urgente necessità possa verificarsi da rendere indispensabile l'intervento del decreto legge per operare modifiche o integrazioni di leggi elettorali esistenti»⁽⁷²⁾). Anzi, in taluni casi «potrebbero aversi emergenze tali da dimostrare non la sola opportunità ma, addirittura, forse, la stessa doverosità di un intervento per decreto»⁽⁷³⁾. Senza considerare infine l'eventualità che la disciplina conosciuta dal decreto legge si riveli «più fedele alla costituzione di quella vigente per l'innanzi»⁽⁷⁴⁾.

Così, a far data dalla seconda metà degli anni Novanta, dinnanzi alla definitiva affermazione dell'impiego della decretazione d'urgenza in materia elettorale nella prassi governativa e parlamentare, anche la stessa dottrina che meno si era dimostrata incline all'impegno ha finito per ammetterne l'utilizzo, seppur alla condizione che, ciò avvenisse trovando la più ampia condivisione delle forze politiche di maggioranza e di opposizione⁽⁷⁵⁾.

3. I “precedenti” in materia

Ad oggi pertanto mentre può dirsi ormai pacifico il riconoscimento, al 4° co. dell'art. 72 Cost. nella parte qui d'interesse, al più, del valore di testimonianza di «una particolare attenzione del legislatore costituzionale sulle disposizioni che incidono sul momento formativo delle assemblee elettive»⁽⁷⁶⁾, il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia elettorale in linea generale (v. *infra* § 4 e ss.) ha smesso di ingenerare dubbi⁽⁷⁷⁾ di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lett. b), della legge n. 400 del 1988. Il che fa sì che si riscontrino «numerosi precedenti» relativi all'uso della decretazione d'urgenza in materia elettorale, “senza che ciò susciti in genere contestazioni”⁽⁷⁸⁾.

Del resto già nella seconda metà degli anni Novanta la più attenta dottrina rilevava come «Nonostante l'esplicito divieto sancito dalla legge n. 400/1988, l'esperienza dei decreti d'urgenza in materia elettorale [coprisse] in pratica ogni passaggio del procedimento attraverso il quale si

⁷¹⁾ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, pp. 707-8. Nel medesimo senso si pone Crisafulli, che, per quel che concerne gli oggetti disciplinabili con decreto-legge, osserva che «in quanto autorizzati a prendere il posto della legge formale e dotati di “forza” equiparata a quella della legge formale, i decreti-legge possono – in linea di massima – disporre tutto quel che può disporre la legge». Pur consentendo, poi (anche se con qualche perplessità), alla possibilità che la decretazione incontri il limite nelle ipotesi in cui la Costituzione esige proprio e specificamente l'intervento del Parlamento come tale, «in rapporto di alterità col Governo», secondo l'autore la materia elettorale esulerebbe da questo tipo di ipotesi (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, pp. 101-2).

⁷²⁾ Cfr. V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, p. 163. L'autore prosegue dicendosi contrario alla sottovalutazione delle «negative conseguenze (anche pratiche) della emanazione di un decreto-legge disciplinante la materia elettorale nell'imminenza delle elezioni»; nondimeno conclude ritenendo «però che tali negative conseguenze avrebbero concreta possibilità di verificarsi soltanto di fronte ad una prolungata inerzia e passività», visto e considerato che è possibile che le Camere ne rifiutino la conversione.

⁷³⁾ Così Ruggeri, che fa l'esempio di un “buco” improvvisamente determinato da un referendum o da una sentenza di annullamento della Corte costituzionale, a porre riparo al quale, in molte circostanze, non potrebbe provvedere altri che il Governo con decreto (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005, 176).

⁷⁴⁾ Così Ainis, portando l'esempio dei casi in cui il governo è intervenuto per ripristinare situazioni di “*par condicio*” nella competizione elettorale, così neutralizzando la preponderanza in mezzi tecnici e in risorse finanziarie di un soggetto politico rispetto ai propri antagonisti (M. AINIS, *Le parole ed il tempo della legge*, Torino, 1996, 201). Favorevole ad una soluzione caso per caso sembra essere F. Sorrentino, rilevando tra l'altro come, in alcuni casi, il decreto-legge possa servire a consentire nella stessa tornata elettorale più consultazioni «onde evitare inutili e costose frammentazioni nella propaganda, negli scrutini, ecc.» (così F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto*, cit., pp. 96-97). Una vicenda assai significativa è quella riportata a nota n. 62

⁷⁵⁾ Il riferimento corre alle pagine di L. PALADIN, in *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 246-7.

⁷⁶⁾ Così F. Russo, nella seduta del Comitato per la Legislazione del 19 febbraio 2008, 4.

⁷⁷⁾ V. seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, p. 5.

⁷⁸⁾ Cfr. R. Zaccaria, nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, 5.

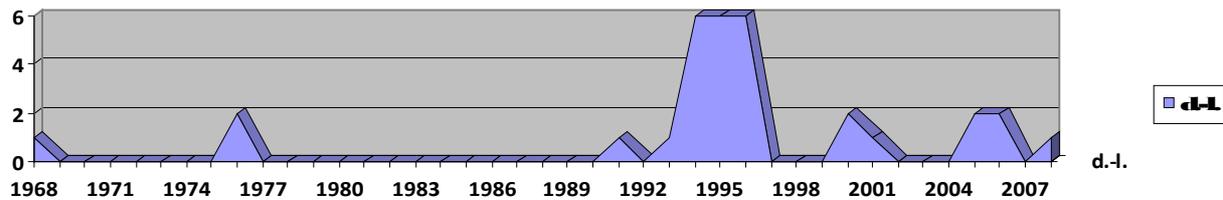
perviene alle elezioni e se ne computa poi l'esito»⁽⁷⁹⁾: così, già all'epoca, s'erano presentati casi di decreti-legge che avevano inciso sulle condizioni di eleggibilità (v. d.l. 21 febbraio 1994, n. 128), sullo svolgimento della campagna elettorale (v. d.l. 4 febbraio 1994, n. 88), sulla durata delle votazioni (d.l. 19 gennaio 1994, n. 42), nonché *amplius* per l'elezione del Parlamento europeo (dd.ll. nn. 128, 188, 251 e 408 del 1994).

Un dato di interesse, che emerge dall'esame dei principali precedenti in materia (cfr. tabella che segue) è costituito dalla constatazione della crescita, in termini quantitativi (prima ancora che "qualitativi") dell'impiego della decretazione d'urgenza in materia proprio all'indomani della legge n. 400/88.

- d.l. 15 febbraio 2008, n.24 (convertito dalla legge 27 febbraio 2008, n. 30) Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008.
- d.l. 8 marzo 2006, n. 75 (convertito dalla legge 20 marzo 2006, n. 72), Modificazioni alla composizione grafica delle schede per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
- d.l. 3 gennaio 2006, n.1 Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche.
- d.l. 26 aprile 2005, n. 64 Disposizioni urgenti per la ripartizione di seggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
- d.l. 1° febbraio 2005, n. 8 (convertito dalla legge 24 marzo 2005, n. 40), Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2005; in particolare, l'articolo 1 prevedeva l'anticipo del turno annuale ordinario delle elezioni amministrative del 2005, con Disposizioni analoghe a quelle recate dall'articolo 5 del presente decreto;
- d.l. 10 maggio 2001, n.166 Disposizioni urgenti in materia di operazioni di scrutinio conseguenti allo svolgimento contemporaneo delle elezioni politiche e delle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali.
- d.l.10 maggio 2000, n.111 Disposizioni urgenti in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e sulla revisione delle liste elettorali.
- d.l. 3 marzo 2000, n. 43 Disposizioni urgenti per disciplinare le operazioni di scrutinio relative al contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali, provinciali e comunali.
- d.l. 25 maggio 1996, n. 288 Rinvio della data delle elezioni dei comitati degli italiani all'estero, nonché Disposizioni sui contributi per spese elettorali relative al rinnovo dell'assemblea regionale siciliana.
- d.l. 17 maggio 1996, n. 266 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 10 maggio 1996, n.257 Disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica.
- d.l. 25 marzo 1996, n.157 Rinvio della data delle elezioni dei comitati degli italiani all'estero.
- d.l. 19 marzo 1996, n. 129 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 12 marzo 1996, n. 121 Disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica.
- d.l.16 gennaio 1996, n. 19 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 18 novembre 1995, n. 488 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 18 settembre 1995, n. 386 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 18 luglio 1995, n. 289 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 19 maggio 1995, n. 182 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 29 marzo 1995, n. 90 Nuove norme in materia di termini per la presentazione delle liste nelle elezioni regionali, provinciali e comunali della primavera del 1995.
- d.l. 20 marzo 1995, n. 83 Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie.
- d.l. 24 giugno 1994, n. 408 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 26 aprile 1994, n. 251 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 19 marzo 1994, n. 188 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 21 febbraio 1994, n. 128 Disposizioni urgenti in materia di elezioni al parlamento europeo.
- d.l. 4 febbraio 1994, n. 88 provvedimenti urgenti per il regolare svolgimento della competizione elettorale.
- d.l. 19 gennaio 1994, n. 42 Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche del 27 marzo 1994.
- d.l. 20 dicembre 1993, n. 529 Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

⁷⁹() Così M. ANIS, *Le parole ed il tempo della legge*, cit., 200.

- d.l. 3 maggio 1991, n. 141 divieto di iscrizione ai partiti politici per gli appartenenti alle categorie indicate nell'articolo 98, terzo comma, della costituzione.
- d.l. 3 maggio 1976, n.161 modificazioni ed integrazioni alle Disposizioni di legge relative al procedimento elettorale per le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali nonché norme per il rinvio delle elezioni per la rinnovazione dei consigli comunali nei comuni nei quali si vota col sistema maggioritario il cui quinquennio di carica scade il 12 giugno 1976.
- d.l. 3 maggio 1976, n.162 finanziamento delle spese elettorali.
- d.l. 15 febbraio 1968, n.45 norme integrative del d.l.22 gennaio 1968, n.12, recante provvidenze a favore delle popolazioni dei comuni della sicilia colpiti dai terremoti del gennaio 1968.



Diversamente, prima di allora, almeno relativamente alla materia elettorale, si era registrato un uso estremamente parsimonioso ed oculato della decretazione d'urgenza, come dimostra il fatto per cui nel corso di oltre quattro decenni furono emanati solo tre decreti-legge, di cui uno derivante dalla necessità di fronteggiare la situazione di emergenza venutasi a creare all'indomani dei terremoti del '68 in Sicilia, il secondo per finanziare le spese elettorali e, il terzo, già sintomatico, in vista di consentire il contemporaneo svolgimento di elezioni politiche e amministrative⁽⁸⁰⁾.

Tale stato di cose, al di là di ogni possibile considerazione a riguardo, fu dovuta al venirsi a creare (specie dopo le travagliate vicende del '53⁽⁸¹⁾) di un quadro dei rapporti istituzionali e, con esso, di un assetto delle fonti del tutto stabile, almeno nella materia che qui rileva.

Quando, poi, il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di voto prese a manifestare i primi segni di un certo dinamismo, fu il ben noto rinvio⁽⁸²⁾ operato dall'allora Presidente Pertini a interromperne sul nascere l'ulteriore presa di campo, non lasciando all'esecutivo, almeno nell'immediato, alcun margine di manovra in proposito.

Diversamente, le ben note trasformazioni avvenute nel corso degli anni Novanta della forma di governo del nostro Paese nel senso di una maggiore valorizzazione del ruolo dell'esecutivo nell'ambito di un mutamento di paradigma che da "consociativo" è divenuto "competitivo",

⁸⁰() A ciò può aggiungersi un quarto caso riguardante non le elezioni politiche ma quelle amministrative, che all'epoca fece molto discutere, dato dal d.l. n. 710/1977 usato per differire la tornata elettorale (sulla vicenda v. G. Grottanelli de' Santi, il quale prospettò l'incostituzionalità del decreto non già perché con esso si era inciso sulla disciplina elettorale, ma perché lo si era fatto in circostanze di tempo tali da provocare la immodificabilità della decisione di rinvio delle elezioni, sostanzialmente nullificando il potere di convertire o meno il decreto - che la Costituzione attribuisce alle Camere -, in una materia rientrante nel quadro delle libertà politiche. G. GROTANELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, cit. p. 257).

⁸¹() Su cui ci limitiamo a rinviare a M.S. PIRETTI, *La legge truffa*, Bologna, 2003.

⁸²() Sulla questione che si pose all'epoca se si trattasse di un "rinvio" o di un vero e proprio "rifiuto" del Presidente della Repubblica, v. S.M. CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del presidente della Repubblica*, in *Dir. e società*, 1980, 559 ss. Con tale decreto a pochi giorni dalla scadenza del termine per la raccolta delle firme per dieci referendum abrogativi venivano sottratte all'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione le operazioni di controllo, certificazione e conteggio delle firme stesse attribuendo la competenza alle Corti d'Appello (sulla vicenda v. altresì A. CASU, *La decretazione d'urgenza nella VIII legislatura*, in *Pol. del dir.*, 1980, 703 ss.; S. LABRIOLA, *Presidente della Repubblica, struttura del Governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Dir. e società*, 1980, 357; V. LIPPOLIS, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1989, IV, 534 ss.; e G. D'ORAZIO, *In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, 1230 ss.).

secondo le dinamiche da ultimo evidenziate dalla dottrina⁽⁸³⁾, hanno finito per svolgere i propri effetti anche sul tema che qui rileva, aprendo le porte, come s'è anticipato, all'impiego della decretazione d'urgenza (anche) in materia elettorale.

Da questo punto di vista l'esame delle fonti si conferma (almeno) duplice perché della delimitazione di tale rinnovata fisionomia dei rapporti tra poteri proprio le fonti sono state al contempo le "artefici" ed il "prodotto". Per cui se, come del resto presumibile, ogni tassello che andava componendosi è associabile ad un preciso atto normativo (rapporti con Unione Europea: legge "La Pergola"; regionalismo: leggi Bassanini; riforma elettorale: "legge Mattarella"), salvo forse la riforma dei regolamenti parlamentari in quanto *interna corporis acta*, di tutti gli altri si trova traccia nei, oltre che alla stessa presenza dei, decreti-legge emanati a partire dagli anni Novanta in materia elettorale (rapporti con Unione Europea: dd.ll. nn. 128, 188, 251 e 408 del 1994 cit.; regionalismo: d.l. n. 90/1995; riforma elettorale: dd.-ll. n. 88/1994; n. 42/1994; n. 121/1996), contribuendo con ciò ad (auto)alimentare quell'"uso-abuso" del decreto-legge trattato dalla dottrina più sensibile al tema⁸⁴.

4. La definizione – restrittiva – di "materia elettorale"

Per diverso profilo, la progressiva affermazione della decretazione d'urgenza in materia elettorale si è accompagnata alla "presa di campo" dei contenuti, possibili oggetto dei decreti, a sua volta assistita da una certa "metamorfosi" della giurisprudenza costituzionale a riguardo. La Corte, infatti, nel fornire una propria accezione all'espressione "materia elettorale", è passata da un orientamento "estensivo" (assunto nella sentenza n. 104 del 1973⁽⁸⁵⁾), tale da comprendere «anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni», ad una posizione, invece, maggiormente restrittiva (abbracciata nella sentenza n. 161/1995⁽⁸⁶⁾), che, nel consentire alla «piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria», ha confinato il divieto desumibile dall'art. 72, 4° co. Cost. e richiamato dall'art. 15, 2° co. lett. b), della legge n. 400/88 (in entrambi i casi), al "voto" e al "procedimento elettorale" in senso proprio⁽⁸⁷⁾.

Su di una linea analoga si è attestato poi, più di recente, il Comitato per la legislazione, che, nei pareri che ha avuto modo di esprimere su decreti-legge in materia, si è espresso favorevolmente nei confronti di disposizioni finalizzate «a regolare aspetti di carattere organizzativo», o comunque «limitati aspetti della relativa procedura»⁽⁸⁸⁾, non rilevandone, conformemente, peraltro, a quanto s'è detto (cfr. *supra* §), alcun contrasto «con l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988». E ritenendo,

⁸³() Ci riferiamo al libro di V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Catanzaro, 2007.

⁸⁴() Il riferimento corre, in particolare, allo studio di A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit.

⁸⁵() Le sentenze della Corte costituzionale qui menzionate sono reperibili all'indirizzo telematico <http://www.giurcost.it>.

⁸⁶() Con cui l'organo di giustizia costituzionale giudicò sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del d.l. n. 83/1995, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie. Il conflitto era stato sollevato dai promotori di alcuni referendum, ad avviso dei quali il citato decreto-legge risultava "viziato "per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione" essendo stato adottato senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza e, per di più, in una materia, quale quella referendaria, che ritenevano preclusa alla decretazione d'urgenza (tale pronuncia suscitò le critiche di P. BARILE, dalle pagine di *La Repubblica* del 13 maggio 1995, p. 10). Sulla sent. in questione si vedano i contributi, in particolare, di P. CARNEVALE, G. SERGES, M. SICLARI, M. MANETTI, G.M. SALERNO e A. CELOTTO in *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997; e C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nella imposizione del silenzio?*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1363 e ss. Specificamente, sull'affermazione della Corte per cui «la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello stato democratico» v. G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3282 ss.).

⁸⁷() Da precisare che nell'occasione la Corte ammise la «piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria».

⁸⁸() Così R. Zaccaria, nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, 5.

invece, maggiormente “problematici” disposti incidenti direttamente sulla disciplina del “sistema elettorale in senso sostanziale”⁽⁸⁹⁾.

Da ultimo, durante i lavori nell’addivenire alla definitiva formulazione del parere sul decreto sull’*“election-day”*, si è quindi provveduto a chiarire che la sola eccezione al possibile impiego della decretazione d’urgenza in materia elettorale è data da «ogni disposizione che disciplini il meccanismo della trasformazione dei voti in seggi⁽⁹⁰⁾»

5. “Tout se tien” (e qualcosa “se maintien” ancor di più)?

L’approdo da ultimo menzionato, al di là del tenore letterale del testo, fa luce sulle ragioni ultime dell’esigenza di configurare dei “limiti” alla decretazione d’urgenza, identificabili in un certo ordine di preoccupazioni che per decreto-legge vengano modificate in maniera irreversibile ad esclusivo vantaggio della parte politica “di maggioranza” le regole fondamentali di scelta popolare dei rappresentanti (e che, peraltro, la prassi della decretazione d’urgenza in materia elettorale, unitamente alla “svolta” in senso maggioritario dei sistemi elettorali di Camera e Senato non hanno certo contribuito ad attenuare).

Nondimeno, ci sembra che, una volta aperte le porte alla decretazione d’urgenza, ogni ulteriore tentativo, nel silenzio della Costituzione (non di individuare ma) di chiudere (solo) determinati “comparti” all’intervento del legislatore, possa risultare tanto difficoltoso quanto inutile e, per certi profili, addirittura dannoso.

Che dire, infatti, di quegli aspetti rientranti nella materia elettorale inerenti per esempio alla materia dei diritti di libertà⁹¹? Anche senza arrivare a ricondurli tra gli elementi organizzativi, è possibile in qualche modo “discriminarli” non reputandoli all’“altezza” del meccanismo di voto, rendendoli conseguentemente soggetti alla sfera di intervento della decretazione d’urgenza?

A questo riguardo, peraltro, una qualche indicazione ci è stata data, da ultimo, dalla stessa Corte costituzionale, che, nella sent. n. 171 del 2007 ha aggiornato nuovamente la propria posizione comprendendo nella “materia elettorale” anche «la determinazione delle cause di incandidabilità e di incompatibilità», certamente non del tutto estranea a situazioni giuridiche individuali. Ma, anche volendo prescindere da questo, si tratta di vagliare la stessa possibilità ed opportunità, sul piano normativo, di erigere delle distinzioni nell’ambito di una stessa materia, in cui se non proprio tutto, quasi tutto “*se tient*”. Per cui molteplici sono le spinte ed i condizionamenti diretti e indiretti nei confronti del “meccanismo della trasformazione dei voti in seggi”.

Del resto ciò pare trovare conferma nelle incursioni dell’esecutivo nella sfera riservata a tale “eccezione”, come per esempio avvenuto ad opera del d.l. n. 64 del 26 aprile 2005, intervenuto sulla “ripartizione dei seggi” (che di certo non si può dire che non attenga al meccanismo della trasformazione dei voti in seggi)⁽⁹²⁾. Ed in precedenza, col d.l. n. 121/1996, intervenuto sulle “modalità di espressione del voto”, ovverosia, com’è stato definito, “il cuore” della materia elettorale⁽⁹³⁾. Nondimeno, se, forse, su questi ultimi profili una qualche situazione straordinaria di

⁸⁹) Cfr., a riguardo, in riferimento alla “ripartizione dei seggi”, il parere del Comitato per la legislazione, n. 5807 del 5 maggio 2004 reso sul d.l. n. 64/05, p. 371 (l’espressione “sistema elettorale in senso sostanziale” la si ritrova nel dossier del servizio studi della Camera dei Deputati, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell’anno 2008. D.L. 24/2008- A.C. 3431*, n. 319, del 18 febbraio 2008, p. 7).

⁹⁰) Così R. Zaccaria, nella seduta del Comitato per la legislazione di martedì 19 febbraio 2008 ed in quella della I Commis. Affari costituzionali sempre di martedì 18 febbraio 2008, 45; nel medesimo senso altresì A. Pajno, *ivi*, 47.

⁹¹) Senza peraltro qui più considerare quanto rilevato da Ruggeri (v.lo nel § 2 e nella nota n. 56).

⁹²) Chiamato ad esprimere il proprio parere su tale decreto, il Comitato per la Legislazione non mancò di evidenziare come esso presentasse «profili problematici» sotto l’aspetto dei limiti di contenuto dei decreti-legge, che in difformità con quanto stabilito dall’art. 15, co. 2, lett. b) della legge n. 400/1988, ritenendo che tale circostanza «peraltro, non infrequente in relazione all’esigenza di consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali», nondimeno suscitasse nel caso di specie «perplexità ancora maggiori», recando «disposizioni sulla ripartizione dei seggi delle Assemblee elettive» (così Comit. per la Legislaz., parere n. 5807 del 5 maggio 2004 reso sul d.l. n. 64/05, 371).

⁹³) Così A. CELOTTO, *L’“abuso” del decreto-legge*, cit. p. 288 nella nota al testo n. 305.

necessità ed urgenza si può prospettare, difficile è immaginarla rispetto alla “formula” tecnicamente intesa, tendendo essa, per sua stessa natura, a sottrarsi a possibili interventi per decretazione d’urgenza.

6. Segue: *La disciplina dei requisiti di presentazione delle liste: la (mancata) raccolta di firme*

Per diverso profilo, difficile è negare il condizionamento che, sul “meccanismo di trasformazione dei voti in seggi”, svolge il versante dell’offerta elettorale, formato secondo le regole di composizione delle liste di candidati (a riguardo, sia sufficiente immaginare cosa accadrebbe se, con le regole attuali non si consentisse la presentazione di più di una lista di candidati) ⁽⁹⁴⁾. Ciò che, per quanto s’è detto, dovrebbe condurre a considerarlo alla stregua di un profilo sottratto dalla sfera di intervento della decretazione d’urgenza, non fosse che a far data dal d.l. n. 73/1994 ⁽⁹⁵⁾ è stata inaugurata la pratica, ripresa successivamente dal d.l. n. 1/2006 ⁽⁹⁶⁾ e quindi – e con questo vengo ad uno dei punti più critici del decreto-legge sull’*“election day”* –, di intervenire tramite decreto a “modulare”, nell’ambito dei requisiti di presentazione delle liste e dei candidati la raccolta delle sottoscrizioni.

Così, come s’è in parte anticipato (cfr. *supra* §1), l’art. 4 del d.l. n. 24/08 esonera dalla raccolta di firme le liste rappresentative di partiti o gruppi politici che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, siano presenti o alla Camera o al Senato con almeno due parlamentari, oppure che abbiano almeno due rappresentanti nel Parlamento europeo ⁽⁹⁷⁾.

⁹⁴) *Contra* M. Boato, il quale ritenne che non fosse «materia che incide direttamente sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi», bensì «materia elettorale in senso lato e non in senso costituzionalmente rigoroso» (v. resoconto stenografico della discussione del 19 febbraio 2008 del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 2008, n. 24, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell’anno 2008 (A.C. 3431-A) p. 119).

⁹⁵) Il d.l. 29 gennaio 1994, n. 73 (emanato a Camere sciolte) prevede il dimezzamento del numero delle sottoscrizioni in caso di scioglimento anticipato.

⁹⁶) Rispetto al quale, peraltro, il Comitato per la legislazione, nel parere reso in data 25 gennaio 2006, ebbe modo di segnalare (in premessa) taluni profili problematici, connessi alla presenza di norme in materia elettorale, senza tuttavia formulare specifici rilievi a riguardo nel dispositivo del parere.

⁹⁷) Al proposito A. Piazza, si riservò di presentare un apposito emendamento volto a far sì che l’art. 4 del provvedimento fosse chiaro circa il fatto che il riferimento ai partiti o gruppi politici presenti in una delle due Camere non dovesse essere inteso in termini di denominazione identica con la relativa lista elettorale (v. resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, p. 47). Diversamente, A. Pajno, evidenziò l’idoneità della dizione “gruppi politici” contenuta nel testo (al posto di “gruppi parlamentari”) a fugare ogni dubbio in proposito (ivi, p. 47).

G. D’Alia e M. Ronconi presentarono un emendamento (n. 4.3, successivamente respinto con 395 voti contrari, 38 favorevoli e 8 astenuti), chiedendo che la possibilità di essere esentati da procedimenti burocratici valesse per tutte quelle parti formatesi prima dello scioglimento delle Camere e non nel momento di entrata in vigore di un decreto, per eliminare la possibilità di un vero e proprio «mercato di parlamentari», non mancando di rilevare che dallo scioglimento delle Camere alla presentazione del decreto-legge, già undici parlamentari avevano cambiato “le insegne” (v. lo nel resoconto stenografico della seduta del 20 febbraio 2008, seguito della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, pp. 11-12).

S. Cannavò, dal canto suo, propose di stabilire che i due parlamentari di cui parlava il testo potessero appartenere anche separatamente alle due Camere per evitare di arrivare alla conclusione che la somma di un deputato ed un senatore non fosse uguale a quella di due deputati o due senatori (altrimenti, ai senatori Manzione e Bordon, come pure ai senatori Dini e Scalera, presenti nella stessa lista elettorale, sarebbe stato consentito di avvalersi della deroga alla raccolta delle firme, mentre dello stesso beneficio lui stesso, deputato, insieme al senatore Turigliatto, sarebbe stato esonerato, ancorché entrambi fossero stati presenti nella medesima lista elettorale; v. resoconto stenografico della discussione del 19 febbraio 2008 del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 46); adesivamente G. Boschetto, ivi, 46; F. Russo, favorevole anche in aula, v. resoconto stenografico della seduta del 20 febbraio 2008: seguito della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 8; v. altresì M. Boato, ivi, 10; per l’astensione G. Boschetto, motivando la diversa posizione, rispetto a quella manifestata in Commissione, per il fatto di essere «giunti al consenso del relatore attraverso una partita politica eminentemente giocata a sinistra che non abbiamo perfettamente capito» (ivi, p. 8); D.B. Valentini, ivi, pp. 9-10; G. Stucchi, ivi, p. 10; e T. Buontempo, ivi, pp. 6-9. Alla fine il c.d. “emendamento Cannavò” (n. 4.2) è stato approvato dalla Camera (con 250 voti favorevoli, 4 contrari e 186 astenuti), per cui, mentre nell’originario disegno di legge l’art. 4 prevedeva che nessuna sottoscrizione fosse richiesta per le liste rappresentative di partiti o gruppi politici «presenti in una delle due Camere con almeno due componenti di essa [...]», nel testo in vigore si prevede analoga esenzione per le

Ora, anche volendo prescindere dalla considerazione dei legami che esso presenta con la formula, così come del suo possibile impatto (negativo) sulla “frammentazione del sistema politico” (rientrando nella come tale “discrezionalità del legislatore”⁽⁹⁸⁾), i profili di problematicità di tale disposto risultano maggiori rispetto al passato, in primo luogo, in punto di “ragionevolezza”⁹⁹ per la latitudine ben più radicale rispetto al 2005-6 della deroga (quando si esonerò dalla raccolta di firme i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali). E, secondariamente, per il fatto che, sotto la vigenza di un quadro di regole che prevede la presenza di “liste blindate”, il reperimento di un certo, seppur minimo, numero di firme finisce per rimanere uno dei (già) pochi momenti di possibile “selezione” (o, se si vuole, di verifica della rappresentatività) delle formazioni politiche da parte del corpo elettorale.

Non a caso, si è trattato della questione più “problematica”⁽¹⁰⁰⁾ e che nel destare le “maggiori perplessità”⁽¹⁰¹⁾ tra le stesse parti politiche, anche se in buona parte “a titolo personale”, sia prima, sia durante la presentazione del testo del decreto in aula⁽¹⁰²⁾, le ha al contempo indotte a porre una certa attenzione nel motivarne le ragioni⁽¹⁰³⁾.

liste rappresentative di partiti o gruppi politici «presenti nel Parlamento con almeno due componenti [...]».

⁹⁸() Si tratta di un profilo affrontato dal Comitato per la legislazione nella seduta del 19 febbraio 2008, v. p. 4.

⁹⁹() Questione peraltro tenuta in considerazione dal Comitato per la legislazione nella seduta del 19 febbraio 2008, v. p. 5.

¹⁰⁰() Così S. Amici, Resoconto stenografico della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 111; nel parere del Comitato per la legislazione viene utilizzata l’espressione “profili problematici” (v. la seduta del 19 febbraio 2008, p. 5).

¹⁰¹() V. M. Boato, resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, 44; I. Bocchino, *ivi*, 46; F. Russo (seduta del Comitato per la Legislazione del 19 febbraio 2008), il quale propose di tradurre le perplessità da lui espresse nell’ambito di una raccomandazione, destinata a dar conto dell’esigenza di mantenere la massima attenzione sulle modalità di produzione delle norme in materia elettorale, attesa l’importanza suprema del momento costitutivo delle assemblee elettive; invitando, in alternativa, il Presidente Zaccaria di farsi carico di trasmettere, unitamente al parere, anche il resoconto della seduta, affinché le valutazioni emerse in quella sede potessero essere comunicate agli organi preposti al successivo esame del decreto. Fu persino presentato il c.d. “emendamento Franco Russo (n. 4.1) soppressivo dell’intero articolo del decreto-legge in esame, che tuttavia fu respinto con 376 voti contrari, 36 favorevoli e 10 astenuti (v. resoconto stenografico della seduta del 20 febbraio 2008, seguito della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 6-7).

¹⁰²() In particolare, vi fu chi tenne a sottolineare come il decreto-legge in esame, essendo stato emanato da un Governo dimissionario in regime di Camere sciolte, avrebbe dovuto rigorosamente limitarsi a disciplinare aspetti organizzativi della disciplina legislativa elettorale, evitando di incidere su aspetti sostanziali quale quello dei requisiti per la presentazione delle candidature (così M. Ronconi, resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, p. 45). Ancora, emerse la preoccupazione che ciò potesse destare un «fondato sospetto di sperequazione quanto all’esercizio di un fondamentale diritto politico», dandosi risalto agli effetti discriminatori della norma sul diritto di elettorato passivo in violazione dell’art. 51 Cost, determinando «una situazione che, secondo un lessico di politica economica, [si sarebbe potuto definire] di monopolio» (così, F. Russo, nella seduta del Comitato per la Legislazione del 19 febbraio 2008, p. 4; e, poi nello stesso senso, accentuando però maggiormente il profilo della contrarietà all’art. 51 Cost., in aula: v. resoconto stenografico della discussione del 19 febbraio 2008 del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 116).

¹⁰³() Specie durante il dibattito in commissione Affari costituzionali, si è dato risalto all’“eccezionalità” di tale previsione, individuandone la giustificazione nella presenza delle due circostanze dello scioglimento anticipato delle Camere e della decisione, peraltro ampiamente condivisa dalle forze politiche, di accorpare lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nel 2008 (V. A. Pajno, resoconto di martedì 19 febbraio 2008 della I Commiss. Affari costituzionali, 47), nonché dall’avvenuto scioglimento anticipato delle Camere e dal conseguente incremento di adempimenti connessi ai procedimenti elettorali che i partiti politici o i gruppi politici erano chiamati ad espletare (Cfr. A. Pajno, Resoconto stenografico della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p. 113).

“Necessità ed urgenza” sono state motivate o con l’evidenziare l’opportunità di superare, prima della tornata elettorale, gli inconvenienti emersi in precedenti consultazioni politiche (secondo quanto si trova nella relazione illustrativa del decreto, lo scopo dell’art. 1, è quello di eliminare alcune anomalie contenute nella legge 459/2001 «sia in relazione al corretto esercizio del diritto di voto, sia in relazione alle operazioni di scrutinio»); o per far fronte a particolari esigenze (nel caso di specie lo svolgimento contestuale delle elezioni politiche e del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative, nonché, la “necessità e urgenza” di garantire l’esercizio del voto a determinate categorie di cittadini temporaneamente all’estero, di adottare misure per la funzionalità del procedimento elettorale, nonché di consentire l’accesso agli uffici elettorali di sezione ad osservatori elettorali dell’OSCE, si veda a quest’ultimo riguardo il parere della III commissione Affari esteri e comunitari, 3).

7. Tendenze in atto rispetto ai requisiti dell'“urgenza” e della “necessità”

Da ultimo è opportuno considerare due ulteriori profili, che, in vero, è possibile ritrovare oltre che nel decreto del 2008 anche nei precedenti più recenti, concernenti i requisiti previsti dall'art. 77 Cost. dell'“urgenza” e della “necessità”.

Col primo intendiamo riferirci alla vigenza “transeunte” della normativa ⁽¹⁰⁴⁾, valevole solo per la tornata elettorale di cui è imminente lo svolgimento.

Questo mentre non manca di svolgere un impatto positivo sull'idea dell'“urgenza” e più in genere della “straordinarietà” della normativa, in modo del tutto consone al carattere della decretazione d'urgenza, per diverso profilo può finire per creare una situazione di incertezza interpretativa “stabile”. Così, con specifico riguardo al d.l. in questione, all'assolvimento “*una tantum*” dell'impegno, assunto in ambito internazionale, di far “assistere” alle elezioni gli osservatori dell'OCSE.

A ben vedere, poi, tale rilievo presenta profili di continuità con un ulteriore aspetto, derivante dalla constatazione della presenza di una pratica «ormai consolidata», legittimante «l'uso del potere di decretazione d'urgenza nell'imminenza degli appuntamenti elettorali» ⁽¹⁰⁵⁾, motivandone “la necessità”, sulla base della presenza di Camere sciolte. E precisamente del fatto per cui in tale situazione, ai sensi dell'art. 77 Cost., 2° co., esse devono essere «appositamente convocate» e riunirsi «entro cinque giorni». Per cui per questa strada si finisce per far assurgere la decretazione d'urgenza a strumento d'intervento “ordinario” da parte dell'esecutivo in periodi particolarmente delicati quali sono quelli di passaggio tra una legislatura e l'altra ¹⁰⁶.

A quest'ultimo riguardo destano più di una perplessità quei casi (invero, per ben note ragioni assai rari!) in cui lo svolgersi dell'intera legislatura, e conseguentemente la prevedibilità, del tutto fisiologica dello scioglimento delle Camere, a fine legislatura, renderebbe possibile un “tempestivo” ricorso alle “legislazione ordinaria” (con riguardo, naturalmente, a quei contenuti rispetto ai quali preconizzabile l'esigenza di legiferare, come per esempio può essere, ancora una volta, per gli impegni assunti sul piano internazionale, ma anche in riferimento a tutte quelle “manchevolezze” della normativa emerse in occasione della precedenti tornate elettorali).

In realtà, questa come la precedente ipotesi dimostrano come, le “condizioni” per ricorrere alla decretazione d'urgenza siano, in questi casi, se non “programmate”, quanto meno “attese” dalle parti politiche (in particolare, di maggioranza). Sicché, da questo punto di vista “il ripetersi”, ovvero il ripetuto presentarsi di quella che considerabile come una “reiterazione” (in genere) “sanata” “a distanza” di tempo, potrebbe essere segnale, insieme ad altri elementi ⁽¹⁰⁷⁾, della mancanza di un'effettiva urgenza dell'esecutivo di legiferare.

8. ...alcuni possibili “freni” e “contrappesi”

¹⁰⁴() Qualche dubbio in tal senso trapela oltre che nel dossier del Servizio studi cit., nell'intervento in aula di S. Amici (v. Resoconto stenografico della discussione del d.d.l. A.C. 3431-A, p- 111).

Nel decreto-legge si trovano le seguenti espressioni:

- art 2: “in occasione delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”; “in occasione delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell'anno 2008”;

- art. 3: “In occasione delle elezioni politiche nell'anno 2008”;

- art. 4: “Per le elezioni politiche nell'anno 2008”;

- art. 5: “Turno annuale ordinario delle elezioni amministrative nell'anno 2008”; “limitatamente al turno annuale ordinario del 2008”;

- art. 6: “procedimenti connessi alle consultazioni politiche ed amministrative nell'anno 2008”.

¹⁰⁵() Così R. Zaccaria nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, 5.

¹⁰⁶() Sulla (non) adottabilità di d.l. da parte del governo dimissionario v. G.F. CIAURRO, voce “Decreto legge” cit., 6.

¹⁰⁷() Ci riferiamo in particolare all'elemento dell'omogeneità, in mancanza di cui, nelle ipotesi patologiche estreme, la Corte costituzionale può arrivare rilevare, come fa nella sent. n. 171 del 2007, «un'“evidente estraneità” della norma rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita», sintomo, è possibile, di un vizio di rilievo.

Anche se la messa a punto di atti con forza di legge non aventi carattere organico⁽¹⁰⁸⁾, volti ad affrontare, di volta in volta, profili specifici spazianti, come s'è visto, in pressoché tutti i meandri della materia elettorale (e in certi casi anche oltre...⁽¹⁰⁹⁾), con norme talora puntuali e concrete valevoli “*pour l'espace d'un matin*” (in quanto “provvisorie” (cfr. *supra* §6) o “ritirate”⁽¹¹⁰⁾ o “non convertite”⁽¹¹¹⁾), è ben lungi dal “buon legiferare”, nondimeno, se presenta i requisiti stabiliti dalla Costituzione, può dirsi dunque che non conosca limiti di ordine “materiale”.

Stando così le cose è dunque necessario valorizzare al possibile il sistema di “freni” interni e “contrappesi” sul piano istituzionale, idonei, secondo il miglior insegnamento del costituzionalismo moderno, a porre un qualche argine ai possibili abusi che ne possono derivare.

Da questo punto di vista, sul versante parlamentare, il Comitato per la legislazione, secondo il ruolo che gli compete⁽¹¹²⁾ quando consultato⁽¹¹³⁾ non ha perso occasione per ribadire la necessità di utilizzare ciascuno strumento normativo «in modo coerente con le proprie caratteristiche», facendo espresso richiamo all'«esigenza di assicurare il corretto impiego dello strumento normativo del decreto legge con specifico riferimento al rispetto delle norme ordinamentali che ne definiscono i limiti di contenuto [...], nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti legge»⁽¹¹⁴⁾.

Inoltre non si può che condividere gli auspici di instaurazione di comportamenti degli organi parlamentari, anche attraverso la riforma dei regolamenti, in vista di scoraggiare l'uso della decretazione d'urgenza attraverso un più decisivo filtro delle stesse Camere non solo in sede di verifica preliminare dei presupposti costituzionali, ma anche in sede di successiva conversione⁽¹¹⁵⁾.

¹⁰⁸() Lo stesso Comitato per la Legislazione nel parere del 25 gennaio 2006 (reso sul d.l. n. 1/2006, p. 454), ritiene «in via generale» «criticabile procedere a modifiche della legislazione elettorale non aventi carattere organico».

¹⁰⁹() Così, per esempio lo stesso Comitato per la Legislazione nel parere reso il 5 luglio 2005 (sul d.l. n. 115/05, p. 404) lamentò la presenza di un contenuto “intruso” in materia di “veicoli fuori uso”.

¹¹⁰() Una vicenda assai significativa a riguardo è stata quella del d.l. 10 maggio 2000 n. 111 (c.d. decreto legge “pulisci liste”), di “pulitura delle liste elettorali”. La ragione di “necessità ed urgenza” per l'adozione del decreto fu quella di garantire la “legalità del procedimento elettorale”, consentendo un “efficace esercizio del diritto politico di ciascun cittadino all'esercizio della sovranità, posta la lentezza con cui procedeva l'iter parlamentare dell'analogo disegno di legge. Ciò posto, in base a quanto determinato dal d.l. si svolsero i referendum del 21 maggio 2000 e, tuttavia, non appena conclusa la tornata referendaria, il Governo decise di “ritirare”, *rectius*: di “non insistere per la conversione” (così si legge nella lettera presentata dal Ministro per i rapporti col Parlamento al Presidente del Senato), sicché alla fine il decreto, pur avendo indubbiamente prodotto effetti irreversibili, fu lasciato decadere (sulla vicenda v. M. OLIVETTI, *Sul ritiro del decreto legge “pulisci liste” i dubbi di un atto a costituzionalità sospetta*, in *Guida al Diritto*, 2000, n. 24, pp. 16 e 17 e T.E.FROSINI, *Referendum e revisione delle liste elettorali: un decreto per ristabilire le regole del gioco*, in *Guida agli enti locali*, 2000, n. 16, 6).

¹¹¹() Il caso più eclatante è stato quello della catena di decreti sulla *par condicio*, il cui ultimo “anello” alla fine è stato lasciato decadere senza mai provvedere a sanare i suoi effetti ai sensi dell'art. 77 u.c. (sulle conseguenze negative «che possono arrivare sino al sostanziale svuotamento della disciplina», del fatto che la regolamentazione dell'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali sia contenuta in decreti-legge via via reiterati e non convertiti v. R. ROMBOLI, «Par condicio»: *precetti senza sanzioni?*, in *Foro it.*, 1996, p. 1459 ss. Sul tema v. altresì F. CAPORILLI, *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare: analisi di alcune esperienze recenti*, cit. 352 ss.; C. CALVIERI, *Decreto legge e par condicio; possibili dilemmi derivanti dall'eventuale trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione reiterante avente analogo contenuto normativo*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1267 ss.

¹¹²() Sui limiti dell'attività del Comitato per la legislazione v. E. ALBANESI, *infra*.

¹¹³() Nondimeno non sono rare le volte in cui ciò non è avvenuto: così, per esempio, nel caso del d.l. n. 166/01. In occasione, poi, dei dd.ll. n. 43/00 e n. 11/00 i d.d.l. di conversione dei primi due decreti sono stati presentati al Senato ma i decreti poi sono decaduti e quindi la Camera - e il Comitato - non se ne sono occupati.

¹¹⁴() Così Comit. per la legislaz., parere del 5 maggio 2004, p. 373; e, successivamente nei pareri del 5 luglio 2005 (reso sul d.l. n. 115/05), p. 407 e del 25 gennaio 2006 (reso sul d.l. n. 1/2006), p. 454.

¹¹⁵() Al proposito F.MODUGNO, A.CELOTTI, *Rimedi all' abuso del decreto-legge*, cit., 3237 ss.; C. CALVIERI, *Decreto legge e par condicio; possibili dilemmi derivanti dall'eventuale trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione reiterante avente analogo contenuto normativo*, cit. 1273; per quanto riguarda i decreti-legge non convertiti, A. Pace, *Sulla declaratoria d' incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza “concorrente” in materia paesaggistica e sul “messaggio” della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 1251.

Sul versante istituzionale, poi, un ruolo decisivo, facendo buon uso dello strumento del “rinvio”, potrebbe essere svolto dal Capo dello Stato (¹¹⁶), in qualità di “garante” del piano istituzionale (¹¹⁷) e costituzionale (¹¹⁸). Anche se certamente l’ordinaria custodia di quest’ultima spetta al giudice costituzionale, che in tale veste potrebbe essere chiamato, in futuro, a svolgere una funzione di decisivo rilievo proprio in vista di mantenere nei fisiologici binari la decretazione d’urgenza in materia elettorale.

Del resto, come s’è visto, la Corte costituzionale non solo non si è preclusa del tutto la strada a possibili interventi in materia se se ne dovesse presentare l’occasione, ma nella menzionata sent. n. 171 del 2007 ha dimostrato di essere in grado, di “amalgamare” la nozione di “materia elettorale” estendendone o, a seconda dei casi, riducendone la portata concettuale, nonché di intervenire sindacando la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza ex art. 77 Cost. Il fatto, poi, che in tale occasione si vertesse proprio in materia elettorale potrebbe anche essere visto come una sorta di “monito” nei confronti del legislatore.

¹¹⁶() Sul possibile “nuovo” ruolo del Presidente della Repubblica nel controllo, sul piano giuridico, dei decreti-legge v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2001, p. 472 ss.

¹¹⁷() Al proposito, in questa occasione il Capo dello Stato si è dimostrato sensibile, in sede di emanazione, a che il testo venisse formulato in modo tale da ricevere il più ampio consenso tra le parti politiche. Si legge in un comunicato dell’8 febbraio 2008, in risposta ad una lettera indirizzatagli dal Presidente Emerito Cossiga: «L’amico Presidente Cossiga può esser certo che eserciterò con il dovuto rigore la funzione di garanzia affidatami in presenza di un governo in carica per il disbrigo degli affari correnti. In particolare la emanazione di un decreto-legge in questo periodo presuppone ragioni di straordinaria urgenza riconosciute da un largo arco di forze parlamentari. Per quel che specificamente riguarda l’ipotesi di accorpamento delle elezioni politiche con un turno di elezioni provinciali e comunali, resto in attesa di conoscere con precisione le opinioni anche dei partiti che hanno finora rappresentato l’opposizione» (in <http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=35048>).

¹¹⁸() Sul tema v. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Giuffrè 1984.

CHIARA FATTA

**LA PROBLEMATICAM DELLA (DEL SINDACATO SULLA)
SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI DI NECESSITÀ ED URGENZA DEL
DECRETO LEGGE: IL DIBATTITO DOTTRINALE, LA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ED IL “CASO” DEL “DECRETO
SICUREZZA”**

SOMMARIO: 1. L'art. 1-bis del d.l. n. 181/2007: necessità ed urgenza della sanzione penale degli atti di discriminazione nella motivazione del decreto e nel dibattito parlamentare. – 2. La natura dei presupposti di necessità ed urgenza *ex art. 77 Cost.* e le “sedi di controllo” contro l'abuso del decreto legge. – 3. (*Segue*). La “pregiudiziale di costituzionalità” e il Comitato per la Legislazione. – 4. (*Segue*). La Corte costituzionale: dall'impossibilità di sindacare la sussistenza dei presupposti costituzionali al vizio (insanabile?) della loro “evidente mancanza”. – 5. L'”assestamento” della giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 171/2007.

1. L'art. 1-bis del d.l. n. 181/2007: necessità ed urgenza della sanzione penale degli atti di discriminazione nella motivazione del decreto e nel dibattito parlamentare.

Ai sensi dell'art. 1-bis del (decaduto) decreto legge n. 181 del 2007, “*all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, il comma 1 è sostituito dal seguente:*

«1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 4 della convenzione, è punito:

a) con la reclusione fino a tre anni chiunque incita a commettere o commette atti di discriminazione di cui all'articolo 13, n. 1, del Trattato di Amsterdam;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per i motivi di cui alla lettera a)»”.

La predetta disposizione era il frutto di un emendamento¹¹⁹, presentato in Assemblea al Senato, al fine dell'inasprimento delle sanzioni per l'istigazione a (e/o la commissione di) atti di discriminazione fondati su motivi razziali, religiosi, etnici, nazionali e del riconoscimento della rilevanza penale ai particolari atti di discriminazione fondati sul sesso e sull'identità di genere.

Tale emendamento è poi confluito in un maxi-emendamento, sul quale il Governo ha chiesto la fiducia¹²⁰ nel corso della seduta del 6 dicembre 2007 e che ha portato alla formulazione della disposizione, così come si è riportata sopra e come è stata approvata in via definitiva al Senato, nella medesima data.

Quest'ultima versione del testo, lo stesso che è passato all'esame della Camera dei Deputati a partire dall'11 dicembre, è ben nota per il “caso” sorto in ordine a quello che è stato definito, a voler

¹¹⁹ Si tratta del cd. emendamento 1.0.200 Russo Spena, per cui «all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, il comma 1 è sostituito dal seguente: “1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'articolo 4 della Convenzione, è punito: a) con la reclusione fino a tre anni chiunque, in qualsiasi modo, diffonde idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere; b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere”», mentre il testo originario della legge n. 654/1975 prevedeva, per i reati di cui alla lett. a), la reclusione fino ad un anno e sei mesi o la multa fino a 6.000 euro e, per i reati di cui alla lett. b), la reclusione da sei mesi a quattro anni.

¹²⁰ Sulla problematica maxiemendamenti e questione di fiducia, cfr., con particolare riferimento al decreto sicurezza, E. ALBANESI, *Moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale in materia di legistica. La vicenda del c.d. decreto sicurezza*, in corso di pubblicazione sulla *Rassegna Parlamentare*.

riprendere la più eufemistica tra le espressioni usate in sede di dibattito parlamentare¹²¹, “un gravissimo errore politico”, in merito al rinvio all’art. 13, n. 1, del Trattato di Amsterdam, contenuto alla lett. a) del citato art. 1-*bis*, invece che alla medesima disposizione della versione consolidata del Trattato di Roma, come da ultimo modificato dal Trattato di Nizza, errore materiale che ha sollecitato l’intervento, seppur informale, del Presidente della Repubblica Napolitano, in favore della opportuna correzione, o comunque della mancata approvazione, da parte della Camera di una disposizione viziata da un errore siffatto¹²².

La disposizione citata può rilevare, tuttavia, anche sotto il profilo qui in esame della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge, in quanto, seppur soltanto *en passant*¹²³, è (*rectius*, sarebbe) stata il punto di fatto da cui partire, ai fini del sindacato (per vero rimasto incompiuto, anche a causa della decisione del Governo di non insistere per la conversione del decreto) sulla sussistenza dei suddetti presupposti costituzionali del decreto medesimo.

Come rilevato dal parere, reso dal Comitato per la Legislazione il 12 dicembre 2007 ai sensi dell’art. 96-*bis* r.C., infatti, il decreto in esame risulta assistito solo da parziale omogeneità, rientrando l’art. 1-*bis* tra le disposizioni che appaiono ispirate “alla distinta finalità di rafforzare le garanzie in tema di parità di trattamento tra le persone” piuttosto che alla finalità generale perseguita dal Governo dell’“allontanamento dal territorio nazionale di soggetti la cui presenza contrasti con esigenze imperative di pubblica sicurezza”¹²⁴.

In ordine alla medesima disposizione, già in occasione del contestuale esame in sede referente, si osservava da parte dell’Onorevole relatore come “la norma erronea, pur se positiva negli intenti, non appare d'altra parte essenziale all'interno di un decreto-legge che presenta comunque una sua omogeneità di contenuto, conformemente a quanto richiesto dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 171 del 2007”¹²⁵.

Più marcatamente, l’opposizione sottolineava che il Governo, attraverso l’intervento del Ministro Chiti¹²⁶, “ha contribuito ad inserire nel provvedimento in oggetto disposizioni del tutto estranee e disomogenee rispetto al testo originario” e facendo “presente come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, abbia rigorosamente circoscritto presupposti e limiti della decretazione d'urgenza, sostiene che appaiono pertanto del tutto pretestuosi i riferimenti alle differenti discipline dei regolamenti della Camera e del Senato, che, in quest'ultimo organo, consentono di inserire nel testo dei decreti-legge anche disposizioni estranee rispetto al testo originario. Per le stesse ragioni, anche la soluzione individuata dal ministro Chiti appare, a suo giudizio, inidonea, in quanto introdurre una disposizione abrogativa dell'articolo 1-*bis*, comma 1, lettera a), del provvedimento in esame all'interno del decreto-legge «mille proroghe» di fine anno non sarebbe rispettoso delle

¹²¹ Cfr. A.S., XV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico 6 dicembre 2007.

¹²² Più approfonditamente sul punto, cfr. E. ALBANESI, *Moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale*, cit.

¹²³ Il possibile dibattito in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali del cd. decreto sicurezza, è rimasto, infatti, inevitabilmente assorbito da quello sull’errore materiale già a partire dalla discussione in Commissione ed è stato definitivamente “bloccato” in sede di discussione in Assemblea, a seguito della decisione del Governo, determinata, come si è detto, anche dall’intervento del Presidente della Repubblica, di “non insistere per la conversione in legge” del decreto.

¹²⁴ Cfr. Comitato per la Legislazione, Resoconto stenografico della seduta del 12 dicembre 2007, che riprende testualmente la motivazione contenuta nel preambolo del decreto, che appunto consiste nella “straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a consentire l'allontanamento dal territorio nazionale di soggetti la cui presenza contrasti con esigenze imperative di pubblica sicurezza”.

¹²⁵ Cfr. l’intervento del relatore Zaccaria in A.C., XV legislatura, Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia, Resoconto stenografico 11 dicembre 2007.

¹²⁶ Si tratta della proposta per cui “il Governo si impegna quindi a percorrere una soluzione diversa. In particolare, il cosiddetto decreto «millepropoghe», che verrà emanato alla fine dell'anno, disporrà l'abrogazione dell'articolo 1-bis in questione. Il Governo si impegna altresì, per quanto di sua competenza, a favorire un celere iter legislativo al provvedimento, all'esame della Commissione Giustizia della Camera, relativo sia alle molestie insistenti sia alle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale. L'obiettivo è di fare in modo che tale provvedimento possa essere esaminato dall'Assemblea nel prossimo mese di gennaio” (cfr. A.C., XV legislatura, Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia, Resoconto stenografico 12 dicembre 2007).

finalità tipiche di tale provvedimento. Più in generale, ritiene opportuno che entrambe le disposizioni richiamate siano oggetto di autonomi provvedimenti al fine di sviluppare su di essi un apposito esame¹²⁷.

Ancora da parte dei deputati di opposizione, si “fa notare che la disposizione di cui all'articolo 1-bis, avente ad oggetto il reato di omofobia, appare certamente estranea per materia rispetto al contenuto originario del decreto legge¹²⁸ e si insiste sul fatto che “il *vulnus* giuridico che la norma in esame provocherebbe nell'ordinamento è senza dubbio preoccupante. Si tratta d'altra parte di un provvedimento già per altro verso non rispondente ai requisiti individuati dalla Corte costituzionale per la decretazione d'urgenza¹²⁹”.

Lo scontro sulla questione dell'errore materiale (e, più o meno implicitamente, sulla necessità ed urgenza della disposizione viziata) continua durante la successiva discussione in Assemblea, in cui la maggioranza, soprattutto attraverso l'intervento del relatore Zaccaria, cerca di trovare una soluzione mediana tra la decadenza del decreto e la sua conversione, in presenza del grave errore materiale di cui si è detto¹³⁰, mentre l'opposizione continua a rimarcare l'eterogeneità di contenuto del decreto e l'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, come previsti dall'art. 77 della Costituzione, alla luce della sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale¹³¹.

Da parte dell'opposizione, che evidentemente ravvisa un'analogia della fattispecie in esame con quella testè decisa dalla Corte con la sentenza citata, si preannuncia anche un possibile intervento della Corte costituzionale¹³², tuttavia, la discussione in ordine a quest'ultimo profilo si esaurisce ben presto, principalmente per due ordini di ragioni: intanto per il concentrarsi dell'attenzione sulla più (almeno politicamente) pressante questione dell'errore materiale e poi per l'intervento del Presidente della Repubblica, che induce il Governo a non “insistere per la conversione del decreto”.

2. La natura dei presupposti di necessità ed urgenza ex art. 77 Cost. e le “sedi di controllo” contro l'abuso del decreto legge.

L'intervento del Capo dello Stato costituisce lo spunto, che il caso pratico ci concede, per ampliare lo sguardo alle tipologie di controllo previste dall'ordinamento sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti legge.

Tuttavia, prima di soffermarsi sul “chi” controlla, è opportuno cercare di fare chiarezza sul “che cosa” viene controllato: pur senza potersi diffondere sull'ampio dibattito dottrinale sul punto, si

¹²⁷ Cfr. l'intervento del deputato Boschetto in A.C., XV legislatura, Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia, Resoconto stenografico 12 dicembre 2007.

¹²⁸ Cfr. l'intervento del deputato Cota in A.C., XV legislatura, Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia, Resoconto stenografico 17 dicembre 2007.

¹²⁹ Cfr. l'intervento del deputato Boschetto in A.C., XV legislatura, Commissioni riunite I Affari costituzionali e II Giustizia, Resoconto stenografico 17 dicembre 2007.

¹³⁰ Cfr. A.C., XV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico 18 dicembre 2007, dove il relatore ritiene “opportuno procedere comunque all'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge in discussione, così come approvato dal Senato. Poiché, a mio avviso, l'obiettivo fondamentale della tutela della sicurezza è stato conseguito, e considerato che, ad una scrupolosa lettura del provvedimento, le finalità costituzionali risultano tutelate e che il Senato ha complessivamente migliorato tale impianto, il perseguimento delle esigenze di sicurezza e prevenzione appare, nel complesso, compatibile con il dettato costituzionale”.

¹³¹ Si tratta ancora del deputato Boschetto (Cfr. A.C., XV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico 18 dicembre 2007), secondo il quale la pur diversa prassi tra i due rami del Parlamento in ordine al sindacato sui presupposti costituzionali dei decreti legge “non può andare contro logiche forti di carattere costituzionale, da ultimo espresse in modo analitico dalla sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale. Infatti, se l'articolo 77 della Costituzione dispone che soltanto condizioni di urgenza e necessità consentono il ricorso allo strumento del decreto-legge, qualcuno mi deve chiarire quale urgenza e quale necessità vi fossero per mutare la legge Mancino in materia di discriminazioni”. Infatti, “la sentenza della Corte costituzionale ha stabilito che nei decreti-legge non possono essere inserite materie estranee al contenuto specifico proprio. La stessa sentenza ha altresì precisato che tali materie non possono essere inserite neppure nelle relative leggi di conversione, e che la stessa Corte può intervenire con dichiarazione di incostituzionalità, sia sotto il profilo della valutazione dell'urgenza e necessità, sia sotto il profilo di valutazione della congruità oggettiva dei provvedimenti”.

¹³² *Ibidem*.

tratta, in particolare, di individuare, a fronte della indeterminatezza della formula costituzionale dell'art. 77, la natura dei presupposti di necessità ed urgenza, per poter comprendere e tentare di definire lo "spazio di manovra" dell'intervento governativo e di quello successivo dei "controllori" del suo operato.

In dottrina¹³³ sono state elaborate, in proposito, due tesi fondamentali, l'una riconducibile alla natura oggettiva dei presupposti costituzionali, l'altra a sostegno dell'opposta natura soggettiva dei medesimi¹³⁴.

Nel primo dei due sensi appena indicati, la necessità e l'urgenza indicherebbero situazioni "oggettivamente eccezionali, tali da rendere improrogabile l'intervento normativo per l'impossibilità per il Parlamento di far fronte in tempo utile alla situazione necessitata"¹³⁵. La generalità della formula costituzionale attribuisce comunque al Governo un certo margine di discrezionalità nell'individuazione delle circostanze concrete in cui intervenire in via d'urgenza, ma non elimina quel limite "oggettivo" dell'art. 77, per cui non può ammettersi l'intervento del Governo se è ancora "possibile ricorrere all'ordine delle competenze normative precostituite"¹³⁶.

Nel secondo senso, "i casi straordinari di necessità ed urgenza" sarebbero, all'opposto, soggettivamente connotati dal perseguimento dell'indirizzo politico del Governo: l'intervento ex art. 77 Cost. non sarebbe più giustificato dall'impossibilità oggettiva di ricorrere "all'ordine delle competenze normative precostituite", bensì da una valutazione di opportunità del Governo, qualora "reputi un determinato provvedimento indispensabile per l'attuazione del proprio programma politico", attese le difficoltà della procedura parlamentare. Inoltre, secondo la tesi dell'Esposito, i requisiti costituzionali non andrebbero riferiti al contenuto del provvedimento ma al mero provvedere, ossia alla decisione del Governo di agire in via d'urgenza e non alle disposizioni particolari espresse dall'intervento medesimo¹³⁷.

Fermi questi due orientamenti "tradizionali"¹³⁸, più di recente si è affermato come un indice della soggettività della natura dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza deriverebbe dallo stesso art. 77, comma 2, e precisamente dalla previsione della responsabilità del Governo per l'adozione di tali atti, che rifletterebbe come il decreto legge sia espressione di potere politico e della relativa discrezionalità¹³⁹.

Decidere in ordine alla disponibilità o meno in capo al Governo dei presupposti giustificativi del decreto, significa individuare la tipologia e la portata del controllo sulla sussistenza e dei medesimi, nonché di rilevare conseguentemente eventuali abusi.

Il problema si pone principalmente riguardo al controllo "giuridico" della Corte costituzionale, possibile soltanto in assenza di una piena disponibilità dei presupposti giustificativi in mano agli organi politici, rispetto al controllo "politico" svolto nelle altre sedi (del Governo, del Presidente della Repubblica e, soprattutto, del Parlamento), anche in considerazione della maggiore rilevanza

¹³³ Cfr., anche per il dibattito in ordine all'autonomia della straordinarietà e alla possibile scissione/autonomia dei due elementi della necessità e dell'urgenza, peraltro giudicato "sterile", A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto legge*, Milano, 2000, 13 ss, ed in precedenza, M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti legge*, in *Giur. cost.*, 1982, 1445 ss.

¹³⁴ M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1455, distingue tra limiti di legittimità, sindacabili giuridicamente dalla Corte costituzionale, e limiti di merito, pertanto controllabili esclusivamente in sede politica. In altri termini, l'A. parla di limiti meramente formali, riconducibili alla nozione soggettiva dei presupposti, in contrapposizione a quelli sostanziali, riconducibili invece alla nozione oggettiva (*ibidem*, 1450). Più di recente, si veda C. NASI, *Sul controllo da parte della Corte costituzionale sui presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza* in *Giur. it.*, 1995, p. 391 ss.

¹³⁵ Cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 17

¹³⁶ Cfr. ancora A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 19, che richiama la posizione di C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981, 48.

¹³⁷ Come riportata da A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., 20.

¹³⁸ La teorie citate sono, infatti, state elaborate ancora sotto la vigenza della Legge n. 100 del 1926, la quale, scontando l'elaborazione sotto il regime fascista, prevedeva un indiscusso dominio del potere discrezionale del Governo, in punto di esercizio del potere legislativo.

¹³⁹ Così la tesi, ampiamente condivisa, di G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 70.

che tale sindacato della Corte ha, proprio in quanto giuridico e quindi libero da qualsiasi condizionamento diverso dalle norme costituzionali¹⁴⁰.

Rinviando ai paragrafi successivi per l'approfondimento del profilo concernente il sindacato di costituzionalità sui decreti legge, ci si concentrerà ora sulle forme di controllo più prettamente politiche, con un accenno alla particolare forma di intervento del Presidente della Repubblica, da cui hanno preso mosse le presenti considerazioni.

I predetti controlli, al contrario di quello della Corte costituzionale, si svolgono in via preventiva, quantomeno se si aderisce alla tesi, non unanimemente condivisa, per cui decreto legge e legge di conversione costituirebbero soltanto due momenti diversi di un unico procedimento¹⁴¹.

Per quanto riguarda il Governo, poco c'è da dire, se non per rinviare alla discrezionalità, che la Costituzione stessa (interpretata nel suddetto senso estensivo dalla dottrina) gli concede nella valutazione dei presupposti di necessità ed urgenza, ovviamente nel rispetto della disciplina legislativa, nonché delle regole di *drafting* legislativo, per la concreta (e corretta) redazione del testo¹⁴².

Qualche considerazione in più merita l'intervento del Presidente della Repubblica, che si sostanzia in due forme diverse, una formale (il potere di rinvio alle Camere della legge di conversione) ed una "informale", di rinvio al Governo (rifiutando, quindi, l'emanazione) di un decreto legge per manifesta assenza dei requisiti fissati dall'art. 77, comma 2, Cost oppure successiva all'emanazione del decreto in relazione alla legge di conversione prima o durante l'esame da parte del Parlamento¹⁴³.

Se nessun rilievo particolare si pone in ordine al potere di rinvio del Capo dello Stato, ex art. 74 Cost.¹⁴⁴, maggiori perplessità ha suscitato la possibilità per il Presidente di intervenire in via preventiva, rifiutando l'emanazione del decreto o sollecitando il Governo a non procedere/insistere per la conversione dello stesso, come è avvenuto nel caso del cd. "decreto sicurezza".

Le obiezioni all'intervento presidenziale, riscontrabili dottrina, si allineano con quelle che si vedranno per la Corte costituzionale e concernono essenzialmente l'impossibilità di ammettere un controllo di legittimità, laddove la Costituzione stabilisce in modo specifico la responsabilità del Governo, che godrebbe pertanto di piena discrezionalità; non possono tuttavia negare l'eventualità di un sindacato sul decreto, per quanto opinabile e lontano dalla prassi¹⁴⁵, che si potrebbe definire

¹⁴⁰ Se qualche oscillazione può essere ancora ravvisata in dottrina, sicuramente alla tesi della natura soggettiva dei presupposti costituzionali del decreto legge è stata superata dalla Corte già nel 1995, nel momento stesso in cui essa ha affermato la possibilità di sindacare la mancanza.

¹⁴¹ La dottrina si è mostrata per la maggior parte contraria a quest'impostazione. Cfr., per tutti, M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1439, per cui l'unicità di procedimento (e pertanto l'efficacia sanante della legge di conversione) risulta inammissibile.

¹⁴² Ci si riferisce, in particolare, per quanto attiene ai requisiti legislativi, all'art. 15 della Legge n. 400/1988, per cui cfr. S. SCAGLIARINI, *Decretazione d'urgenza e requisiti normativi. Il caso dei decreti sulla sicurezza, infra*, e, in punto di *drafting*, alle Circolari di analogo contenuto dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 febbraio 1986, del 10 gennaio 1997 e, da ultimo, del 20 aprile 2001, reperibili, con il commento a cura di P. ZUDDAS e G. PICCIRILLI, in *Tecniche normative*, all'indirizzo www.tecnichenormative.it.

¹⁴³ Cfr. sul punto L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in *Amministrazione in cammino*. A testimonianza del mancato pacifico accoglimento del controllo presidenziale sui presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge, cfr. R. ROMBOLI, *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sentenza n. 29 del 1995?*, in *Giur. cost.*, 1997, 911, il quale individua il controllo del Capo dello Stato soltanto in sede di emanazione dello stesso e, associandolo sul punto al controllo parlamentare, ne rileva peraltro l'inefficacia.

¹⁴⁴ Va tuttavia segnalata la nuova tendenza, caratterizzante gli interventi del Presidente della Repubblica, a partire dalla presidenza Ciampi, di inserire osservazioni, anche in via informale con funzione di *moral suasion*, relative alle regole di redazione dei testi legislativi, che hanno sollecitato il dibattito dottrinale. Con particolare riguardo al cd. decreto sicurezza, cfr. E. ALBANESI, *Moral suasion presidenziale e giurisprudenza costituzionale*, cit., che, per vero, riconduce l'intervento del Presidente Napolitano nell'ambito di applicazione del potere di rinvio ex art. 74 Cost., pur rilevandone le peculiarità, sia per le modalità sia per il contenuto, che ne fanno un intervento *sui generis*.

¹⁴⁵ Lo stesso L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171*, cit., che pure si mostra favorevole all'intervento presidenziale, sottolinea come si possano ricordare soltanto tre "rifiuti di emanazione": quello di Pertini nel 1980, relativo all'esame del Governo un d.l. riguardante le verifiche delle sottoscrizioni relative alle

“*in extremis*”, al momento in cui fossero completamente assenti i requisiti essenziali della sua esistenza o in presenza di disposizioni eversive dell’ordine costituzionale.

La medesima possibilità non viene esclusa dalla dottrina, nel caso in cui risulti il difetto dei presupposti di necessità ed urgenza in sede di emanazione del decreto, anche se la sede più idonea per tale controllo sembra quella riconducibile nell’alveo del controllo sul disegno di legge di conversione, che, come tutti i progetti di legge governativa, deve essere sottoposto al preventivo esame del Presidente della Repubblica¹⁴⁶.

3. (Segue). *La “pregiudiziale di costituzionalità” e il Comitato per la Legislazione.*

Passando ora alle forme più pregnanti di controllo sulla sussistenza dei presupposti costituzionali del decreto legge, viene innanzitutto in rilievo il controllo parlamentare, politico e preventivo (rispetto al procedimento di conversione), tradizionalmente contrapposto a quello della Corte costituzionale, giuridico e successivo.

Tale forma di controllo (introdotta nel 1981 alla Camera e nel 1982 al Senato) si presenta del tutto peculiare, essendo formalmente separata dal procedimento legislativo e potendo svolgersi, in ciascun ramo del Parlamento, indipendentemente dall’altro, per di più attraverso due procedimenti formalmente e sostanzialmente differenti, specialmente a seguito della riforma del regolamento della Camera del 1997 e dell’istituzione immediatamente successiva del Comitato per la Legislazione.

Procedendo con ordine, va innanzitutto puntualizzato come il predetto controllo sia disciplinato esclusivamente dai regolamenti parlamentari e risulti pertanto privo di rilievo legislativo¹⁴⁷. Esso ha carattere prettamente politico¹⁴⁸ e, per il suo espletamento, le Camere hanno costruito un meccanismo di pregiudizialità (un “incidente” nel corso del procedimento di conversione), per valutare la sussistenza dei requisiti costituzionali *ex art. 77* e di quelli legislativi, previsti dalla legge n. 400/1988.

Tratteggiate queste linee generali, si rivela però indispensabile una (seppur sintetica) trattazione separata della disciplina del controllo al Senato e alla Camera, proprio per le differenze che si accennavano poc’anzi, accentuatesi a seguito della riforma regolamentare suddetta, che assume il ruolo di “spartiacque” tra il regime precedente e quello attuale: di entrambi si cercherà di dare conto, concentrando l’attenzione sui profili che interessano il sindacato sui presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge.

Le disposizioni regolamentari che vengono in rilievo sono gli articoli 78 r. S. e 96-*bis* r. C., che prevedono entrambi un processo bifasico per il controllo sui presupposti costituzionali del decreto legge, da svolgersi in prima fase in Commissione (almeno fino alla riforma del 1997, da quando alla

richieste di referendum; sempre Pertini, nel 1985, rinvia all’esecutivo il d.l. di fiscalizzazione degli oneri sociali del 27 dicembre 1985; Cossiga, nel 1988, rimette all’esame del Governo il d.l. n. 69 del 13 marzo 1988, in materia previdenziale e di gestione degli enti portuali, poiché quest’ultimo sanava gli effetti di un precedente decreto decaduto. Con particolare riferimento al primo di tali “rifiuti” presidenziali, in tema di decretazione d’urgenza in materia elettorale, e più in generale, in tema di controllo presidenziale sul decreto legge, cfr. la relazione di L. TRUCCO., *Dai terremoti del ’68 alla soppressione delle sottoscrizioni del ’08: l’inarrestabile espansione della decretazione d’urgenza in materia elettorale*, ed Autori ivi citati.

¹⁴⁶ Cfr. ancora L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171*, cit., che richiama anche il significativo precedente del d.d.l. di conversione del d.l. 25 gennaio 2002, n. 4, per l’inserimento di deleghe legislative nel corso dell’esame parlamentare. In merito allo stesso precedente, sostiene una tesi interessante A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d’urgenza?*, in *Quad. cost.*, 2002, 613 ss, secondo il quale, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360/96 sulla reiterazione dei decreti legge, si sarebbero “venute a creare condizioni «pratiche» per il controllo dei decreti legge che prima non esistevano”, poiché annullare gli atti normativi del Governo non significherebbe più “«bloccare» il canale principale della legislazione in Italia”, quale era nelle precedenti condizioni di “abuso” della decretazione di urgenza.

¹⁴⁷ Così R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *FEDERALISMI.IT* del 6 giugno 2007, all’indirizzo www.federalismi.it.

¹⁴⁸ Giova ribadire come anche in questa valutazione assuma un ruolo determinante la questione sopra illustrata della natura dei requisiti costituzionali del decreto legge.

Camera è subentrato il Comitato per la Legislazione), a cui segue un'eventuale fase in Assemblea, per la discussione della cd. "pregiudiziale di costituzionalità" vera e propria.

Partendo dal Senato¹⁴⁹, dove la disciplina del procedimento in esame è rimasta pressoché inalterata nel tempo, ai sensi dell'art. 78, comma 3, può innestarsi una fase sub-procedimentale (cosiddetto "filtro di costituzionalità"), che si articola essenzialmente nella possibilità di chiamare l'Assemblea ad esprimersi, entro cinque giorni, sul parere¹⁵⁰ reso dalla I Commissione in ordine alla sussistenza dei "presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente"¹⁵¹. Il predetto parere viene reso entro cinque giorni dal deferimento da parte della Commissione competente, che avviene nei termini di cui al comma 2 (ossia, lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione).

*"Qualora la I Commissione permanente esprima parere contrario per difetto dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, tale parere deve essere immediatamente trasmesso, oltre che alla Commissione competente, al Presidente del Senato, che lo sottopone entro cinque giorni al voto dell'Assemblea. Nello stesso termine il Presidente sottopone il parere della Commissione al voto dell'Assemblea ove ne faccia richiesta, entro il giorno successivo a quello in cui il parere è stato espresso, un decimo dei componenti del Senato. Nella discussione può prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare, per non più di dieci minuti ciascuno. Sul parere contrario della I Commissione permanente l'Assemblea si pronunzia con votazione nominale con scrutinio simultaneo"*¹⁵².

La deliberazione assembleare nel senso della non sussistenza dei presupposti comporta che il disegno di legge di conversione si intenda respinto.

Passando alla disciplina del Regolamento della Camera, l'art. 96-bis, nel testo precedente alla novella del 1997, disponeva che il Presidente dell'Assemblea assegnasse il disegno di legge di conversione alla Commissione Affari costituzionali, la quale doveva fornire entro tre giorni un parere scritto e motivato sull'assenza dei presupposti ex art. 77, comma 2, Cost. Se ritenuti mancanti, doveva intervenire la deliberazione, in via pregiudiziale, dell'Assemblea sull'esistenza di detti presupposti, entro sette giorni dalla presentazione o dalla trasmissione del progetto di legge: anche qui, in caso di esito negativo, il disegno di legge di conversione si intendeva respinto¹⁵³.

Un meccanismo siffatto fa agevolmente "supporre che una evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza (lo stesso dicasi per quelli ex l. n. 400 del 1988) non possa sfuggire all'esame preliminare della Commissione affari costituzionali, la quale sembrerebbe pertanto esercitare un controllo di natura più giuridica che non propriamente politica. Tuttavia non è così"¹⁵⁴.

Tale sub-procedimento, infatti, è risultato "del tutto incapace di svolgere la funzione di argine contro i cosiddetti «abusi» della decretazione d'urgenza per cui era stato voluto e creato"¹⁵⁵.

Se per il Senato, si è rilevata (e si rileva tuttora, a fronte dell'immutata disciplina) una "prassi permissiva"¹⁵⁶, in ordine ai rilievi concernenti la necessità e l'urgenza degli interventi governativi, con particolare riguardo all'art. 96-bis, le principali critiche non si sono concentrate soltanto sull'effettività dello strumento ivi previsto, ma sull'opportunità stessa di una tale previsione

¹⁴⁹ Cfr. A. GHIRIBELLI, *Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento: il d.l. sicurezza e sicurezza bis*, *infra*.

¹⁵⁰ Sulla politicità del controllo parlamentare e sulla natura non vincolante del parere della Commissione, v. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1444.

¹⁵¹ Da notare il riferimento al sindacato sui requisiti legislativi, introdotto dalle modifiche del 23 e 30 novembre 1988.

¹⁵² Comma 3.

¹⁵³ Per maggiori dettagli sul procedimento, cfr. C. NASI, *L'art. 96-bis del Regolamento della Camera ed il procedimento di conversione dei decreti-legge*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, 456 ss.

¹⁵⁴ Cfr. ancora, seppur in riferimento alla disciplina attualmente vigente, L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale*, 23 maggio 2007, n. 171, cit.

¹⁵⁵ Così, C. NASI, *L'art. 96-bis del Regolamento della Camera*, cit., 458, che riporta il giudizio unanimemente condiviso in dottrina.

¹⁵⁶ Così R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto*, cit.

regolamentare ed erano “calibrate” sulle due diverse nozioni, soggettiva ed oggettiva, dei presupposti costituzionali, che si sono sopra ricordate¹⁵⁷.

Partendo dalla nozione oggettiva, la scarsa resa del filtro di costituzionalità operato dalla Commissione affari costituzionali è stata imputata al carattere politico, e non tecnico-giuridico, del controllo svolto, che appunto ha impedito un'imparziale valutazione parametrata sul dato costituzionale¹⁵⁸.

Partendo invece dall'allora maggiormente condivisa nozione soggettiva, per cui, si ricorda, i presupposti di necessità ed urgenza devono essere valutati alla stregua dell'indirizzo politico del Governo e sono rimessi alla sua discrezionalità, un controllo parlamentare di costituzionalità non è ammissibile, dovendo il Parlamento limitarsi ad un giudizio di tipo meramente politico, che non può (e non deve) essere sganciato dal caso concreto, per cui eventuali critiche all'uso dello strumento legislativo d'urgenza non possono essere tenute distinte da quelle riguardanti il merito del provvedimento¹⁵⁹.

Se al Senato, però, pur a fronte della predetta constatazione, il procedimento, come si accennava, è rimasto inalterato, la Camera ha cercato invece di farsi carico del problema e, con la riforma del 1997, ha cercato di potenziare lo strumento del controllo parlamentare, alla luce delle critiche appena esposte ed anche sulla scorta dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale, inaugurato con la ben nota sentenza n. 360 del 1996, sul fenomeno della reiterazione, che, potenziando il ruolo del giudice delle leggi, ha in certo qual modo fornito un'alternativa (sicura?) al controllo di costituzionalità parlamentare¹⁶⁰.

Nella sua versione attuale, l'art. 96-bis ha mantenuto il sub-procedimento in Commissione per il controllo dei presupposti ex art. 77, comma 2, Cost. ma prevede altresì che i disegni di legge di conversione siano “assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, che, nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione”¹⁶¹.

Fermo restando il sindacato di costituzionalità sui presupposti di necessità ed urgenza da parte della Commissione e la pregiudiziale di costituzionalità in Assemblea¹⁶², al neo-istituito Comitato viene affidato (almeno formalmente) il solo compito di verificare l'omogeneità ed i requisiti legislativi del decreto¹⁶³.

Si vedrà, tuttavia, nelle pagine seguenti come, anche grazie all'intervento della Corte costituzionale, il controllo del Comitato sia foriero di conseguenze anche in ordine alla sussistenza

¹⁵⁷ Cfr. C. NASI, *L'art. 96-bis del Regolamento della Camera*, cit, 459 ed Autori ivi indicati.

¹⁵⁸ Cfr. C. NASI, *L'art. 96-bis del Regolamento della Camera*, cit, 460 ed Autori ivi indicati.

¹⁵⁹ Cfr. C. NASI, *L'art. 96-bis del Regolamento della Camera*, cit, 461 ed Autori ivi indicati.

¹⁶⁰ Sul vizio di reiterazione dei decreti legge, cfr. E. ALBANESI, *Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto – legge. la vicenda del c.d. decreto sicurezza bis*, *infra*.

¹⁶¹ Comma 1.

¹⁶² L'art. 96-bis prosegue, infatti, prescrivendo che “nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, è dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge e vengono descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento. La Commissione, alla quale il disegno di legge di conversione è assegnato ai sensi del comma 1, può chiedere al Governo di integrare gli elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge.

Entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione, un presidente di Gruppo o venti deputati possono presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di esso o del relativo decreto-legge. La deliberazione sulla questione pregiudiziale è posta all'ordine del giorno entro il settimo giorno dal suddetto annuncio all'Assemblea. Le questioni pregiudiziali sono discusse secondo le disposizioni dell'articolo 40, commi 3 e 4. Chiusa la discussione, l'Assemblea decide con unica votazione sul complesso delle questioni pregiudiziali presentate. Nell'ulteriore corso della discussione dei disegni di legge di cui al presente capo non possono proporsi questioni pregiudiziali o sospensive”.

¹⁶³ Cfr., sul punto, S. SCAGLIARINI, *Decretazione d'urgenza e requisiti normativi. Il caso dei decreti sulla sicurezza*, e A. GHIRIBELLI, *Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento: il d.l. sicurezza e sicurezza bis*, *infra*. Più approfonditamente sul ruolo del Comitato, cfr. L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la Legislazione*, in A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006.

dei presupposti costituzionali del decreto legge, con la piena adesione alla nozione oggettiva di detti presupposti giustificativi e l'abbandono della tesi soggettiva.

4. (Segue). *La Corte costituzionale: dall'impossibilità di sindacare la sussistenza dei presupposti costituzionali al vizio (insanabile?) della loro "evidente mancanza"*.

L'altra fondamentale forma di controllo sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge è quella operata dalla Corte costituzionale, per cui si è da sempre posto il preliminare problema dell'opportunità stessa di un simile sindacato¹⁶⁴.

Recuperando quanto affermato in ordine alla natura dei presupposti costituzionali *ex art. 77*, si è visto come un sindacato giuridico sugli stessi sia ammissibile soltanto riconoscendo la loro natura oggettiva, ossia l'esistenza di un limite oggettivamente individuato dalla Costituzione alla discrezionalità politica del Governo¹⁶⁵.

Anche se opinioni favorevoli ad un sindacato di legittimità costituzionale dei decreti legge non sono mancate¹⁶⁶, ancora prima che la Corte stessa affrontasse la questione, tuttavia, secondo la dottrina prevalente¹⁶⁷ (che, come si è visto, avallava la tesi della natura soggettiva) e secondo un primo orientamento del giudice delle leggi, deve negarsi la possibilità di sindacare la sussistenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, quando le Camere abbiano effettuato la conversione in legge, in quanto quest'ultima va configurata come vera e propria "novazione" della fonte, avente quindi efficacia sanante dei vizi del decreto¹⁶⁸.

Alla stregua di tale indirizzo, quindi, l'avvenuta conversione in legge determina la sostituzione, con efficacia *ex tunc*, della legge di conversione al decreto impugnato, facendo venir meno "sin dall'inizio" l'atto oggetto delle censure *ex articolo 77* della Costituzione, che divengono così inammissibili.

È pertanto con una certa sorpresa (gradita forse solo per alcuni) che la dottrina accoglie la sentenza n. 29 del 95¹⁶⁹, in cui la Corte, con un deciso *revirement*, afferma che "a norma dell' [...] art. 77, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi

¹⁶⁴ Per un esame compiuto del dibattito più risalente sul punto, cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1433 ss ed Autori ivi indicati.

¹⁶⁵ Cfr. il § 2.

¹⁶⁶ Cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1455 ss, che ravvisa nei presupposti di necessità d'urgenza dei limiti di legittimità, suscettibili pertanto di un sindacato giuridico da parte della Corte (inquadrate, in particolare, nel sindacato di ragionevolezza), e che trova conferma della propria tesi nella natura programmatica della nostra Costituzione, che con l'art. 77 avrebbe inteso porre precisi limiti alla discrezionalità politica del Governo, non concretizzandoli in difficilmente individuabili "concetti positivamente determinati", bensì in principi primari e fondamentali, che si pongono "come limiti al contenuto della legislazione ordinaria".

¹⁶⁷ Cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1437 ss ed Autori ivi indicati.

¹⁶⁸ Per questo orientamento più risalente, si vedano le [sentenze n. 108 del 1986](#), [n. 243 del 1987](#), [nn. 808, 810, 1033, 1035](#) e [1060 del 1988](#), [n. 263 del 1994](#), tutte reperibili in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it. Più in generale, sull'efficacia sanante della legge di conversione, cfr. ancora M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità*, cit., 1437 ss.

¹⁶⁹ Reperibile in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it. A commento della decisione, si vedano C. NASI, *Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza*, in *Giur. it.*, 1995, 391 ss; A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge*, in *Giur. it.*, 1995, 394 ss.

alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa”.

Le fondamentali novità di cui questa inattesa pronuncia è portatrice sono sostanzialmente due: la negazione della precedentemente riconosciuta efficacia sanante della legge di conversione e la legittimazione di un sindacato della Corte sui presupposti di necessità ed urgenza, seppur soltanto in caso di loro “evidente mancanza”¹⁷⁰.

Secondo tale impostazione, il difetto della “straordinaria necessità ed urgenza” costituisce un vizio formale del procedimento di conversione, che alla legge di conversione si trasmette e che pertanto può essere sempre oggetto di sindacato da parte della Corte.

Con pronunce successive la Corte, rimanendo ferma su questo orientamento, delimita meglio la portata del suo intervento, ritenendo censurabile il difetto dei presupposti sia con riguardo ai decreti legge ancora in corso di conversione¹⁷¹, sia rispetto a quelli convertiti in legge¹⁷², mentre esclude il proprio scrutinio in relazione alle disposizioni aggiunte dal Parlamento in sede di conversione¹⁷³.

Proprio queste ultime pronunce, in cui la Corte tende a restringere il proprio potere di sindacare la sussistenza dei presupposti costituzionali del decreto legge cominciano a suscitare le prime perplessità in dottrina, dove si rileva come la Corte “sembra aver fatto con decisione un passo avanti nel riconoscere a se stessa la possibilità di controllare il contenuto sostanziale dei decreti legge, in caso di reiterazione [...] mentre fa un passo indietro circa l’individuazione dei limiti entro cui poter controllare la sussistenza delle condizioni di necessità ed urgenza”, sempre (e più marcatamente) limitato al caso dell’”evidente mancanza”¹⁷⁴.

L’orientamento oscillante (ed inquietante) della Corte è confermato dalle successive decisioni nn. 90 del 1997 e 194 del 1998, che tornano a riaffermare “a sorpresa” l’efficacia sanante della legge di conversione dei vizi del decreto legge, fermo restando il sindacato della Corte sull’”evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall’art. 77 della Costituzione per l’emanazione da parte del Governo di decreti con valore di legge”.

La dottrina accoglie quello che sembra un nuovo *revirement* della Consulta con un certo allarme¹⁷⁵, dovuto all’estrema incertezza che esso viene a creare nel quadro già estremamente complicato dell’uso/abuso della decretazione d’urgenza da parte del Governo, ad eccezione della sentenza n. 360 del 1996, da poco intervenuta a dettare una soluzione definitiva per il problema della reiterazione¹⁷⁶.

Proprio dal legame che le succitate pronunce hanno con la reiterazione, tuttavia, certa dottrina cerca di portare a coerenza il quadro giurisprudenziale “destabilizzato”. Si ritiene, infatti, che la Corte, nel reputare sanante o meno la legge di conversione, faccia riferimento a due fondamentali

¹⁷⁰ Per così dire “con il senno di poi”, alla luce dell’evoluzione successiva della giurisprudenza costituzionale, F. ANGELINI, *Il controllo della Corte costituzionale sui presupposti giustificativi della decretazione d’urgenza “entra dalla porta e riesce dalla finestra”*, in *Giur. it.*, 2002, 1788 ss, ritiene “sterile” un sindacato così limitato, che sembra avallare la dottrina che vuole escludere al Corte dal sindacato in questione, essendo circoscritto ad ipotesi assolutamente eccezionali (ammesso che siano individuabili).

¹⁷¹ Cfr. Corte cost., sentenze nn. 161/1995 e 270/1996, reperibili in *Consulta OnLine*, all’indirizzo www.giurcost.it.

¹⁷² Cfr. Corte cost., sentenza n. 330/1996, reperibile in *Consulta OnLine*, all’indirizzo www.giurcost.it.

¹⁷³ Cfr. Corte cost., sentenze nn. 391/1995 e 84/1996, reperibili in *Consulta OnLine*, all’indirizzo www.giurcost.it.

¹⁷⁴ Cfr. R. ROMBOLI, *Il controllo dei decreti legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti ed uno indietro*, in *Foro it.*, 1996, 1113 ss, a commento della sentenza n. 84/96.

¹⁷⁵ A commento dell’ordinanza n. 90/1997, si vedano V. ANGIOLINI, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, in *Giur. cost.*, 1997, 2010-2015 e R. ROMBOLI, *L’efficacia sanante dei vizi formali del decreto legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sentenza n. 29 del 1995?*, in *Giur. cost.*, 1997, 910-91; a commento dell’ordinanza n. 194/1998, si vedano A. CELOTTO, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1998, 1562-1571 e F. VARI, *Sulla presunta efficacia sanante della legge di conversione di un decreto-legge emanato in assenza di presupposti*, in *Foro amm.*, 1999, 299-305. Le decisioni sono reperibili in *Consulta OnLine*, all’indirizzo www.giurcost.it.

¹⁷⁶ Cfr. E. ALBANESI, *Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto – legge. la vicenda del c.d. decreto sicurezza bis*, *infra*.

vizi del decreto, tra loro chiaramente distinguibili: la reiterazione e la mancanza (evidente?) dei presupposti costituzionali¹⁷⁷.

Cercando un parallelismo chiarificatore con i vizi dell'atto amministrativo, il primo corrisponderebbe ad un eccesso di potere per sviamento (vizio di legittimità), sarebbe meno grave del secondo e pertanto sindacabile dalla Corte, "in vita" il decreto legge, ma sanabile con la legge di conversione; il secondo realizzerebbe invece una vera e propria carenza di potere (requisito di esistenza dell'atto), certamente più grave e quindi trasferibile alla legge di conversione, che non avrebbe in questo caso alcuna efficacia sanante.

La stessa Corte costituzionale conferma la predetta tesi della "duplicità" dei vizi con una pronuncia di poco successiva, per cui "la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza può risolversi in vizio dell'atto, rilevabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, solo quando essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento [mentre] il vizio di reiterazione può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione, abbiano assunto come propri i contenuti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza"¹⁷⁸.

A seguito di tale intervento chiarificatore, sembra che la Corte abbia finalmente trovato una via d'uscita mediana rispetto alle precedenti oscillazioni tra l'impossibilità di sindacare la mancanza dei requisiti costituzionali del decreto legge ed il sindacato pieno (per vero mai affermato) sugli stessi: la possibilità di rilevare (sempre) il vizio dell'"evidente mancanza", anche con riferimento alla legge di conversione, e gli altri vizi, nei limiti di cui sopra.

Tuttavia, la questione non sembra ancora destinata a risolversi e la Corte torna inspiegabilmente ad assumere decisioni che fanno propria la tesi dell'efficacia sanante della legge di conversione. In un primo momento la dottrina non dà peso a questo apparente nuovo passo indietro, attribuendolo ad una "svista", "scappata ad una Corte attenta ancora una volta a smaltire tempestivamente carichi arretrati di lavoro e comunque in una decisione ben più articolata e con profili di ben maggiore interesse specifico"¹⁷⁹. Quando, però, le decisioni in tal senso si moltiplicano¹⁸⁰ e l'errore diventa la spiegazione meno probabile la dottrina trova rifugio nella "zona d'ombra"¹⁸¹ dei rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento, spiegando la titubanza e le decisioni contraddittorie della Consulta con la cautela di cui quest'ultima cerca sempre di armarsi, nei rapporti con il legislatore. In particolare, a seguito del superamento dell'emergenza dell'abuso del decreto legge, attraverso la già citata sentenza n. 360 del 1996, forse la Corte ha ritenuto di non andare oltre e ha preferito "ritirarsi" sul fronte del sindacato sui presupposti costituzionali¹⁸².

¹⁷⁷ Cfr. R. ROMBOLI, *L'efficacia sanante*, cit., 915.

¹⁷⁸ Cfr. Corte cost., sentenza n. 398/1998, reperibile in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it.

¹⁷⁹ Cfr. A. CELOTTO, *La Corte costituzionale, inspiegabilmente, torna indietro di cinque anni (la conversione in legge torna a "sanare" ogni vizio proprio del decreto-legge!)*, in *Giur. cost.*, 2000, 3152 ss, a commento della sentenza n. 419/2000, reperibile in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it.

¹⁸⁰ Oltre alla citata sentenza n. 419/2000, cfr. le sentenze [n. 376 del 2001](#) e [n. 16](#) e [29 del 2002](#), tutte reperibili in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it.

¹⁸¹ L'espressione è di origine recentissima, essendo emersa nell'ambito del Convegno, organizzato dal Gruppo di Pisa, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Genova, 10 marzo 2006, ed è un'espressione volutamente ambigua, che comprende e supera quella di "zona franca". Quando si è in presenza di una zona d'ombra, infatti, il giudizio di costituzionalità può spiegarsi ma lascia insoddisfatte alcune aspettative di giustizia costituzionale, che nel giudizio vengono riposte. Tali zone sono poi a loro volta classificabili in zone d'ombra che possono essere "rischiarate" semplicemente da interventi più adeguati della Corte oppure per i quali è necessario il contributo del legislatore oppure, infine, per le quali sono necessarie riflessioni e interventi più profondi e a lungo termine. Gli atti del convegno sono raccolti nei *Quaderni del Gruppo di Pisa*, R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

¹⁸² Cfr. A. CELOTTO, *La "storia infinita": ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge (Nota alla sentenza Corte costituzionale n. 16 del 2002)*, in *Giur. cost.*, 2002, 137 e R. ROMBOLI, *La "mancanza" dei presupposti di necessità e di urgenza e la "evidente mancanza" degli stessi nel decreto legge: come un'apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio*, in *Foro It.*, 2004, 3279.

In altre sporadiche occasioni, peraltro, la Corte è tornata ad affermare la possibilità del sindacato sui presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge (ancorché sempre nei limiti già stabiliti dell' "evidente mancanza") anche dopo la conversione in legge¹⁸³.

5. L' "assestamento" della giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 171/2007.

È in questo quadro di totale incertezza che si inserisce la recente sentenza n. 171 del 2007¹⁸⁴, in cui la Corte, con "tono risoluto e prosa schietta"¹⁸⁵ prende (definitivamente?) posizione sulla questione del sindacato di costituzionalità sui presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge, e non solo.

È possibile affermare, infatti, che il Giudice delle leggi, con quest'ultima pronuncia, non abbia soltanto voluto "fare ordine" nella propria giurisprudenza, finalmente confermando (e specificando meglio) uno soltanto degli orientamenti assunti in precedenza, ma abbia perseguito l'obiettivo di chiarire il più generale problema qui esaminato del sindacato sui requisiti *ex art. 77 Cost.*, quale che sia l'organo "controllore", attribuendo, per così dire, a ciascuno (dal Governo al Comitato per la Legislazione, e compresa se stessa) il ruolo che deve rivestire in questo contesto, ai fini di conseguire quell'efficacia del controllo sul decreto legge, che è sempre mancata¹⁸⁶.

Vediamo come.

Secondo un ragionamento, che, per quanto convincente, è stato definito da qualcuno "in qualche modo «tortuoso»"¹⁸⁷, innanzitutto, la Corte si riappropria del suo ruolo di giudice dei diritti (che qualche volta ha parso perdere di vista nella sopra descritta evoluzione giurisprudenziale sul punto¹⁸⁸) e stabilisce che spetta ad essa assicurare effettività alle garanzie di tutela dei diritti individuali, suscettibili di essere lesi dal Governo, in caso di abuso della decretazione d'urgenza.

Sulla base di questo presupposto, la Corte si pronuncia su tre punti fondamentali¹⁸⁹, che sono stati oggetto delle predette considerazioni e che trovano una soluzione nella sentenza in esame.

Innanzitutto, viene confermato l'indirizzo giurisprudenziale, originato dalla più volte citata sentenza n. 29 del 1995, secondo la quale "l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità", con la precisazione che il giudizio della Corte si distingue e si svolge su un piano diverso sia da quello iniziale del Governo sia da quello successivo del Parlamento, ed ha "la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative": in tale ottica, pertanto il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, deve "risultare evidente"¹⁹⁰.

¹⁸³ Cfr. Corte cost., [sentenze n. 341 del 2003](#); [n. 6, 178, 196, 285 e 299 del 2004](#); [n. 2, 62 e 272 del 2005](#), tutte reperibili in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it.

¹⁸⁴ Reperibile in *Consulta OnLine*, all'indirizzo www.giurcost.it.

¹⁸⁵ L'espressione è di P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, in corso di pubblicazione sulla *Giurisprudenza italiana*.

¹⁸⁶ Con la decisione in esame, la Corte si muove nella più ampia prospettiva della forma di governo (per non dire della forma di Stato), per cui "le questioni (e relative soluzioni) in parola non acquistano rilievo unicamente al piano delle relazioni tra gli organi della direzione politica ma vedono riflessa la loro immagine oltre l'*hortus conclusus* in cui le stesse si svolgono, per quindi caratterizzare "la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso" (cfr. A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it, che richiama il punto 5 del *Considerato in diritto*).

¹⁸⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Il decreto-legge*, cit.

¹⁸⁸ Cfr. in proposito R. ROMBOLI, *La "mancanza" dei presupposti di necessità e di urgenza*, cit., 3279.

¹⁸⁹ In realtà, la decisione risulta articolata in modo più complesso, ma, ai fini delle presenti considerazioni, ci si limita a rilevarne i profili notevoli e più rilevanti per l'oggetto della trattazione. Per un approfondimento sul punto, si rinvia ai numerosi commenti alla pronuncia. Si vedano, in particolare quelli già citati ed altri, reperibili a margine della decisione, pubblicata in *Consulta OnLine*, all'indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/2007/0171s-07.html>.

¹⁹⁰ Ancora una volta, quindi, il rilievo dell'eventuale "semplice mancanza" dei presupposti, viene riservata al sindacato politico del Parlamento.

In secondo luogo, la Consulta risolve l'annosa questione dell'efficacia sanante della legge di conversione, rispetto ai vizi propri del decreto legge, riconoscendo (dopo aver dato essa stessa conto del suo precedente oscillante orientamento!¹⁹¹) che asserire "che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie". Decreto e legge di conversione costituiscono, infatti, un *unicum* normativo, sulla base del presupposto che, con il secondo atto, il Parlamento, in quanto titolare del potere legislativo, convalida l'esercizio eccezionale di tale potere (attraverso il primo atto) da parte dell'Esecutivo, per cui il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza", una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge.

E fin qui siamo fermi al "fare ordine" nella propria precedente giurisprudenza.

Al momento di esplicitare le modalità da essa utilizzate, per esercitare il suo sindacato e quindi valutare la sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere, la Corte compie quel passo in più, che identifica, almeno a parere di chi scrive, il contributo più originale della pronuncia, in combinato con le citate considerazioni preliminari dalla prospettiva della forma di governo.

Nello svolgere la predetta valutazione, la Corte si rivolge, infatti, agli "indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata", constatando, nel caso di specie, come né dall'epigrafe, né dal preambolo, né dal contenuto degli articoli risulti alcunché che "abbia attinenza" con il contenuto della disposizione impugnata. Quest'ultima si connota, invece, a giudizio della Corte, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia degli enti locali disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui era inserita. In tale modo la Corte riconosce, dunque, la violazione di uno dei requisiti previsti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 (e precisamente l'omogeneità, che di per se stesso non costituisce un parametro costituzionale) come indice sintomatico della mancanza dei requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione relativamente ai decreti legge¹⁹².

Una simile conclusione, anche se suscita inevitabili perplessità, che avrebbero "richiesto un supplemento di analisi"¹⁹³, che la Corte non ha svolto, riveste notevole importanza, perché in grado di staccarsi dal caso di specie e di portare a coerenza (se opportunamente sviluppata da successivi – quanto imprevedibili - interventi della Corte) l'intero sistema di controlli che si è sopra esaminato.

Allo stato attuale, fermi restando il giudizio discrezionale e di merito politico del Governo ed il sindacato del Presidente della Repubblica¹⁹⁴, al momento dell'intervento d'urgenza, si possono identificare due tipi fondamentali di controllo: quello giuridico della Corte, sull'insanabile vizio dell'"evidente mancanza" dei presupposti costituzionali, e quello politico delle Camere, sul vizio della "semplice mancanza" di detti presupposti, nonché di quelli legislativi *ex lege* n. 400/1988, comunque tenuti in debito conto (per quanto non sindacati) dalla Corte, quale indizio della carenza dei primi.

A questo punto, recuperando le differenze procedurali tra Camera e Senato, di cui si diceva¹⁹⁵, in ordine al predetto sindacato, con particolare riguardo al ruolo rivestito dal Comitato per la Legislazione, si può affermare (almeno seguendo l'ultimo orientamento della Corte) che il "doppio"¹⁹⁶ controllo dei presupposti costituzionali non sia stato "messo in ombra" dall'istituzione del Comitato, ma si sia addirittura rafforzato.

¹⁹¹ La Corte dimostra sul punto un'impressionante sincerità, molto apprezzata dai primi commentatori della sentenza. In particolare, A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., rileva il fatto che la Corte "non tenta, cioè, di rappresentare i divergenti orientamenti di un tempo come espressivi di una sostanziale (ma, in realtà, artificiosa) continuità (ciò che, come si sa, non di frequente accade); e proprio questo induce a ritenere che la linea adesso in modo marcato tracciata non dovrebbe più, verosimilmente, essere in seguito interrotta o deviata dal suo corso, secondo quanto è proprio delle opzioni di ordine (latamente) istituzionale, che fissano la partenza per successivi itinerari dall'identico verso".

¹⁹² Cfr., sul punto, S. SCAGLIARINI, *Decretazione d'urgenza e requisiti normativi. Il caso dei decreti sulla sicurezza*, e A. GHIRIBELLI, *Il procedimento di conversione nei due rami del Parlamento: il d.l. sicurezza e sicurezza bis*, *infra*.

¹⁹³ Cfr., ancora, A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit.

¹⁹⁴ Sul punto, per vero, la Corte non si è pronunciata con la sentenza n. 171/2007, restando pertanto il controllo presidenziale l'unico, in cui essa non ha contribuito a "fare chiarezza".

¹⁹⁵ Cfr. il § 3.

Se, infatti, come sostiene la Corte nella sentenza n. 171/2007, la mancanza dei requisiti legislativi (rilievo ora di competenza del Comitato per la Legislazione!) costituisce un indizio della carenza dei presupposti costituzionali¹⁹⁷, allora lo stesso Comitato compie un'indiretta forma di controllo su detti presupposti, come già avviene (direttamente) da parte della Commissione Affari costituzionali.

Trasferendo tali considerazioni al caso del decreto legge n. 181/2007, si è visto come, al di là di quanto affermato nella sede strettamente politica, dubbi sulla necessità ed urgenza dell'art 1-*bis*, ed invero di tutto il testo del cd. "decreto sicurezza"¹⁹⁸, erano rilevati sia dal parere del Comitato per la Legislazione, sia dalla motivazione del decreto stesso, in ordine a detti presupposti.

Il preambolo del decreto, in quella che era la sua ultima versione all'esame della Camera dei Deputati, faceva infatti riferimento alla "straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a consentire l'allontanamento dal territorio nazionale di soggetti la cui presenza contrasti con esigenze imperative di pubblica sicurezza" ed il Comitato osservava come l'art. 1-*bis*, così come alcune altre disposizioni, apparisse ispirato "alla distinta finalità di rafforzare le garanzie in tema di parità di trattamento tra le persone", rilevando pertanto un elemento di eterogeneità nella normativa in oggetto.

Si è anche visto come, durante il dibattito parlamentare tale eterogeneità sia emersa, soprattutto dagli interventi dei deputati di opposizione, e come però il tutto si sia risolto in un nulla di fatto, attesa la mancata conversione del decreto ed il mancato completamento/espletamento di quel controllo politico sui presupposti giustificativi del decreto, sia in sede referente, sia in Assemblea¹⁹⁹.

Tuttavia, ci pare configurabile l'ipotesi che, se le cose fossero andate diversamente e si fosse giunti ad un compiuto esame dei presupposti del "decreto sicurezza", ci sarebbero forse state le condizioni, per pervenire al riscontro di una loro evidente (o semplice, chi può dirlo) mancanza.

¹⁹⁶ Ci si riferisce ovviamente a quello obbligatorio della Commissione e all'eventuale "pregiudiziale di costituzionalità" in Assemblea.

¹⁹⁷ Cfr. in proposito, i commenti di A. RUGGERI, *Ancora una stretta*, cit., secondo il quale il succo del ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza n. 171/2007 "è che la disomogeneità è prova della "evidente" mancanza dei presupposti fattuali richiesti per la validità dell'atto, l'una a conti fatti risolvendosi per intero nell'altra ed in essa identificandosi" e P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza"*, cit..

¹⁹⁸ Quest'ultimo indizio emerge, in particolare, dal passo del parere del Comitato, del 12 dicembre 2007, che si esprime, rilevando che il decreto in esame "interviene sulla previgente disciplina mediante la novellazione delle relative disposizioni ed, in particolare, del decreto legislativo n. 30 del 2007, emanato in attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; al riguardo si segnala che è tuttora aperta la delega per l'adozione di interventi integrativi e correttivi al citato decreto legislativo n. 30, che scadrà il 10 ottobre 2008": una simile segnalazione, di rinvio ad altra fonte per la disciplina in esame, può essere indicativa dei dubbi del Comitato sulla necessità ed urgenza dell'intervento del Governo. Giova ribadire come si tratti semplicemente di una possibile lettura dell'intervento del Comitato, non emergendo dallo stesso una posizione chiara, in merito alla sussistenza dei presupposti del decreto in esame.

¹⁹⁹ Cfr. il § 1, dove si fa anche riferimento all'assorbimento della questione della sussistenza dei presupposti da parte di quella sull'"errore materiale", dalla quale non pare staccarsi del tutto neppure il Comitato. A conferma, si veda il rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel II turno di presidenza (6 aprile 2007 – 5 febbraio 2008), reperibile all'indirizzo http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/files/pdf/comitato/GASPARE_GIUDICE_08.pdf.

SIMONE SCAGLIARINI

DECRETAZIONE D'URGENZA E REQUISITI NORMATIVI. IL CASO DEI "DECRETI SICUREZZA"

SOMMARIO: 1. Ambito dell'indagine. – 2. Il divieto di riprodurre norme dichiarate incostituzionali. – 3. Il requisito della omogeneità e specificità. - 3.1. *Segue*:... e la sua (possibile?) rilevanza costituzionale. - 3.2. L'omogeneità del d. l. n. 181/2007 e le norme sulla parità di trattamento. - 3.3. Le norme sulla competenza giurisdizionale tra primo e secondo decreto. – 4. Il profilo della chiarezza. -4.1. Chiarezza e rinvii normativi. Il caso eclatante del d. l. n. 181 del 2007. – 5. Per concludere: il valore paradigmatico dei "decreti sicurezza".

1. Ambito dell'indagine.

I decreti-legge 1 novembre 2007, n. 181, recante «Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza» (c.d. "decreto sicurezza") e 29 dicembre 2007, n. 249 recante «Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamento per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza» (c.d. "decreto sicurezza/bis") presentano più di un punto di interesse sotto il profilo dei "requisiti normativi" previsti per la decretazione d'urgenza, con tale espressione alludendo a quegli elementi, formali e sostanziali, che tali atti devono possedere sulla base di indicazioni fornite da leggi ordinarie (o, come vedremo, da raccomandazioni sulla tecnica legislativa non incluse in fonti di rango legislativo). In tale sede, dunque, si condurrà un'analisi dei provvedimenti d'urgenza citati (e, soprattutto, delle relative leggi di conversione²⁰⁰), esclusivamente alla luce di tali requisiti, omettendo ogni indagine per quanto attiene ad altri importanti elementi, quali, ad esempio, la reiterazione del decreto e l'esistenza dei relativi presupposti d'urgenza, che sono invece oggetto di attenzione in altre parti della presente ricerca²⁰¹.

Al fine di procedere in tal senso, è fondamentale, tuttavia, indicare preliminarmente quali siano tali requisiti, preavvertendo fin da ora che soffermeremo la nostra attenzione non solo sul loro contenuto, per come esaminato in dottrina, ma anche sull'uso che di essi fa il Comitato per la legislazione, come parametri per l'esercizio della sua funzione di espressione del parere (obbligatorio) sui disegni di legge di conversione *ex art. 96/bis* del Regolamento della Camera²⁰².

²⁰⁰ E infatti, benché la legge (segnatamente, come si dirà, l'art. 15 della legge n. 400 del 1988) introduca alcuni requisiti soltanto per i decreti-legge, correttamente si è da subito ritenuto, tanto in dottrina quanto nella prassi del Comitato per la legislazione, che essi debbano sussistere anche in riferimento alla legge di conversione. Il che, oggi, sembra ricevere indirettamente l'avallo della Corte costituzionale, che, nella nota pronuncia n. 171 del 2007 (in *Consulta on line*, www.giurcost.org), ha in qualche modo legato indissolubilmente il decreto alla legge di conversione, se è vero che i vizi del primo (e specialmente, nel caso di specie all'esame della Consulta, la carenza dei requisiti di necessità e urgenza) si trasmettono alla legge di conversione.

²⁰¹ Ed esattamente nelle relazioni di C. FATTA ed E. ALBANESE, cui rinviamo.

²⁰² Ai sensi del quale la valutazione del Comitato può estendersi a proporre «la soppressione delle disposizioni del decreto legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previsti dalla legislazione vigente» (corsivo nostro). Affermano sul punto A. CELOTTO-A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. parlam.* 1998, 671, che la possibilità di esprimere un parere non solo sull'atto nella sua globalità, ma anche su singole disposizioni, rende più flessibile il controllo del Comitato. Gli stessi Autori ricordano poi come dal novembre 1988, e fino alla istituzione del Comitato, fosse stata affidata alla Commissione Affari costituzionali anche la verifica dei requisiti normativi sulla decretazione d'urgenza, e come tuttavia tale attività non abbia mai conseguito effetti concreti (come del resto quella sulla sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza). Per la problematica relativa alla diversa disciplina vigente al Senato, ove, come noto, non vi è alcun organo paragonabile al Comitato per la legislazione, cfr. A. GHIRIBELLI, *Il procedimento*

In primo luogo, dunque, il riferimento va all'art. 15 della legge n. 400 del 1988. Disposizione che, come noto, al secondo comma stabilisce alcuni limiti negativi per il decreto-legge, prevedendo che tale atto normativo non possa: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. È poi lo stesso art. 15, al terzo comma, a prescrivere che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e che il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Qui, però, occorre svolgere una importante precisazione, sulla scia di quanto osservato da larga parte della dottrina²⁰³. Va infatti rilevato come i requisiti in questione (od almeno alcuni di essi), ad un attento esame, benché esplicitati da una norma primaria (e quindi anche da noi annoverati tra i requisiti legislativi), in realtà riproducono e specificano, in gran parte, ciò che già si potrebbe ragionevolmente dedurre, in via interpretativa, dall'art. 77 Cost. o da altre norme della Carta costituzionale²⁰⁴. Questa considerazione, allora, consente di cogliere la reale portata di tali requisiti, dovendosi ritenere che una loro violazione, al di là della posizione che si intenda assumere sul tema del valore degli autovincoli legislativi²⁰⁵, se, e nella misura in cui, si ritengano effettivamente riproduttivi o meramente attuativi di un precetto costituzionale, potrebbe (*rectius*, dovrebbe) essere sindacata dalla Corte costituzionale²⁰⁶.

di conversione nei due rami del Parlamento: il d. l. sicurezza e sicurezza bis.

²⁰³ *Ex plurimis*, si vedano A. CELOTTO-A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., 672; S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 312 ss.; e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova, 2004, 164 ss., cui adde gli Autori citati nella nota 6.

²⁰⁴ Basti pensare, per esempio, al divieto di cui alla lettera c), che è implicito nella disposizione costituzionale che stabilisce la decadenza del decreto di cui sia stata negata la conversione, in omaggio al corretto assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo in una forma di governo parlamentare ed alla affermata titolarità della funzione legislativa in capo alle Camere (art. 70 Cost.).

²⁰⁵ La questione, come noto, è alquanto controversa. La dottrina maggioritaria è comunque orientata nel senso che tali disposizioni siano prive di una forza maggiore rispetto a fonti successive di pari grado e pertanto la loro violazione non possa dare luogo a illegittimità. In tal senso, per citare soltanto alcuni degli Autori, si possono vedere, con specifico riferimento alle clausole di sola abrogazione espressa, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano*, V ed., Padova, 1984, 187; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 88 ss.; e G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, 39 ss. In generale, per la stessa tesi, cfr. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.* 1988, II, 1483 ss.; L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, *ivi*, 1482; U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c. d. statuto dei diritti del contribuente)*, in *Id.* (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 2001, Torino, 2002, in particolare 10 ss.; A. RUGGERI, *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, ora in *Id.*, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91*, Torino, 1992, 11 ss.; nonché agli interventi di R. PAGANO e G. U. RESCIGNO nel *Forum- La tecnica della legislazione*, in *Riv. dir. cost.* 2000, 243 ss. *Contra*, per una diversa ricostruzione che attribuisce vincolatività anche agli autolimiti, si possono vedere A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (art. 1-9)*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, vol. I, Bologna-Roma, 1977, 7 ss.; F. MODUGNO, *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, 61 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU-F. MESSINEO (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, tomo 1, Milano, 1998, 207 ss.; nonché, più di recente, P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimediazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, 1999, 73 ss.; e G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (Brevi riflessioni a margine del recente "statuto dei diritti del contribuente")*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, spec. 298 ss.

²⁰⁶ È, del resto, la stessa Corte ad avere ritenuto di utilizzare i parametri di cui alla legge n. 400 del 1988 nel proprio giudizio, sia pure soltanto ove strettamente ricognitivi di norme della Carta fondamentale, dato che, in quanto tali, essi sarebbero, a giudizio del giudice delle leggi, sprovvisti di forza costituzionale. Cfr., in tema, tra le altre, le sentenze nn. 161 e 391 del 1995 (in *Giur. cost.* 1995, rispettivamente 1356 e 2824).

Né, sul punto, si può rinunciare ad un, pur breve, cenno, a quella che è stata definita la «dottrina presidenziale delle fonti»²⁰⁷ del Presidente Ciampi. Il quale, come noto, ebbe a rinviare alle Camere la legge di conversione del d. l. n. 4 del 2002²⁰⁸, censurando, tra gli altri profili attinenti alla tecnica legislativa, in particolare il fatto che la legge di conversione violasse il criterio della omogeneità, previsto, appunto, dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, che assumerebbe, per usare l'espressione del Capo dello Stato, «natura ordinamentale», integrando il parametro costituzionale²⁰⁹.

Ulteriori requisiti legislativi per la decretazione d'urgenza sono dati dalle previsioni della legge n. 212 del 2000 (cd. «Statuto dei diritti del contribuente»)²¹⁰. Si tratta di un atto normativo che stabilisce, tra le altre cose, alcune importanti norme di *drafting* tributario²¹¹, come, per quanto ci riguarda, la preclusione, prevista dall'art. 4 dello Statuto ma ampiamente derogata nella prassi, di introdurre nuovi tributi o di estendere i soggetti passivi di un tributo con decreto-legge. Su tali requisiti, tuttavia, non ci soffermeremo in tale sede, posto che i «decreti sicurezza», stante il loro oggetto, nulla hanno a che vedere con la materia tributaria.

Da ultimo, riteniamo sia opportuno prendere in esame, oltre ai requisiti legislativi in senso proprio (ovverosia, previsti da leggi ordinarie), anche quelli che sono stati aggiunti dalla prassi, pienamente condivisibile, del Comitato per la legislazione, ovvero i cd. parametri regolamentari. In effetti, fin dall'inizio dell'attività del Comitato²¹², si è fatto ricorso al combinato disposto degli art. 16/*bis* e 96/*bis* del Regolamento della Camera, per applicare i parametri introdotti dalla prima delle norme citate, che enuncia la competenza ordinaria del Comitato²¹³, anche nell'espressione del parere sulle leggi di conversione. In questo modo, il Comitato ha da sempre svolto considerazioni sulla chiarezza e la corretta formulazione dei testi anche in riferimento a tale tipologia di leggi, ed anzi non è infrequente che esso tenda a motivare i propri pareri anche in punto di omogeneità sulla base dell'art. 16/*bis*, che prevede appunto tale requisito, richiamando l'art. 15 della legge n. 400 del 1988 quasi *ad abundantiam*.

Peraltro, tali parametri regolamentari sono oggi integrati con la valutazione sul rispetto delle Circolari sulla formulazione dei testi normativi adottate nello stesso testo il 20 aprile 2001 dai Presidenti dei due rami del Parlamento e dal Presidente del Consiglio²¹⁴, alla cui elaborazione,

²⁰⁷ A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"...* contraria?, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 luglio 2002.

²⁰⁸ A proposito di questo messaggio di rinvio, che per una pluralità di profili problematici ha dato luogo ad un ampio dibattito, si possono vedere, *ex plurimis*, P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parlam.*, 2003, 385 ss.; A. CELOTTO, *Un rinvio rigoroso...ma laconico*, in *Rass. parlam.*, 2002, 810 ss.; nonché N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto - legge per effetto del rinvio presidenziale*, G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto - legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, A. RUGGERI, *Verso una prassi*, cit., tutti in *Forum di Quaderni costituzionali*, rispettivamente 8 aprile, 14 maggio e 2 luglio 2002.

²⁰⁹ V., sul punto, quanto acutamente osserva P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione*, cit., 426, secondo cui il richiamo alla legge n. 400 del 1988, in quanto inconferente, sembra assumere più che altro il valore di un *obiter dictum* volto ad accreditare la tesi dottrinale minoritaria sul valore degli autovincoli ed influenzare futuri indirizzi giurisprudenziali della Consulta.

²¹⁰ Per l'affermazione che tale atto normativo dovesse costituire anche un parametro per il Comitato per la legislazione, si vedano i pareri del Comitato stesso successivi alla sua entrata in vigore, tra cui, *ex plurimis*, quelli del 9 ottobre 2001 in relazione al d. l. n. 351 del 2001 e del 19 marzo 2002 sul d. l. n. 4 del 2002, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri del Comitato per la legislazione sui decreti-legge (art. 96-bis, comma 1)*, XIV legislatura, Roma, rispettivamente 46 ss. e 81 ss.

²¹¹ Sulle quali rinviemo, per tutti, a P. PICIOCCHI, *Il drafting tributario*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, Libro secondo, sezione II, in <http://www.tecnichenormative.it>

²¹² Come risulta dal *Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione n. 1/1998*, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIII LEGISLATURA, *Raccolta dei rapporti sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, 19.

²¹³ Per la precisione, la norma regolamentare in questione prevede un giudizio di questo organo parlamentare «sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché, all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente».

²¹⁴ In tema, cfr. N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quad. reg.* 2004, 97 ss.

d'altronde, lo stesso Comitato ha contribuito²¹⁵. In questo modo, si è giunti ad una perfetta integrazione tra le competenze del Comitato, e quindi tra i parametri utilizzabili, il che del resto è facilmente giustificabile se si considera che sarebbe completamente assurdo richiedere al decreto-legge di essere omogeneo, ecc., ma poi consentire che esso non appaia chiaro e non contribuisca, per quanto compatibile con questo tipo di fonte, alla semplificazione ordinamentale. Va da sé, comunque, che, a differenza di quanto si è detto a proposito (di parte) dei requisiti di cui all'art. 15 della legge n. 400 del 1988, la violazione di questo parametro sarà giustiziabile soltanto all'interno delle Camere stesse²¹⁶.

Chiarito dunque l'ambito della nostra indagine, passiamo ora ad analizzare il testo dei "decreti sicurezza" alla luce dei parametri testé indicati, con l'importante avvertenza, tuttavia, che, limitandoci ad un esame di tali provvedimenti, non ci soffermeremo su tutti i requisiti normativi che abbiamo descritto, ma soltanto su quelli suscettibili di venire in rilievo in relazione ad essi²¹⁷.

2. Il divieto di riprodurre norme dichiarate incostituzionali.

Il primo requisito normativo suscettibile di venire in rilievo nell'esaminare i "decreti sicurezza" è quello relativo al divieto di riprodurre norme dichiarate incostituzionali, salvo si tratti di pronunce rese rispetto a violazioni di ordine procedurale (art. 15, comma 2, lett. e) della legge n. 400 del 1988).

A dire il vero, si tratta di un limite alla decretazione d'urgenza che non viene in rilievo di frequente, in quanto, se si analizzano i pareri resi dal Comitato per la legislazione, si può osservare come di solito si tratti o di casi in cui viene posto il dubbio se la disposizione riprodotta sia stata effettivamente dichiarata illegittima per un vizio di procedura²¹⁸, o di ipotesi in cui si evidenzia la "pendenza" di un monito da parte del giudice delle leggi²¹⁹.

A dire il vero, i decreti-legge al nostro esame non pongono propriamente tale questione, dato che nessuno di essi riproduce, a rigore, norme dichiarate incostituzionali. Pur tuttavia, è da sottolineare come, tra le modifiche introdotte dal Senato nel primo decreto, quelle relative alle lettere f) e g) dell'art. 1, comma 4, fossero volte, con l'aggiunta di un periodo, ad evitare che il disposto normativo introdotto con il decreto potesse dare luogo ad una situazione di illegittimità costituzionale per la mancata previsione di idonee forme di garanzia di difesa in caso di allontanamento dei cittadini comunitari.

Per comprendere quanto andiamo dicendo è necessaria una pur sintetica ricostruzione del complesso normativo di cui si tratta. L'art. 13 del Testo unico sull'immigrazione, nel testo novellato

²¹⁵ V. *Rapporto semestrale sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Secondo turno di presidenza (26 aprile 2002 – 25 febbraio 2003)*, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV LEGISLATURA, *Raccolta dei rapporti sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, 26.

²¹⁶ Ma sul problema generale della giustiziabilità costituzionale delle tecniche legislative, si veda quanto si preciserà *infra*, par. 4.1 e nota 61.

²¹⁷ Con la ulteriore precisazione che non ci occuperemo dell'uso combinato del decreto legge e della delega legislativa, che al contrario verrebbe in rilievo nel caso di specie come aspetto attinente alla efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, in quanto esso sarà esaminato *amplius*, nella citata relazione di Annalisa Ghiribelli.

²¹⁸ Si pensi, ad esempio, alle disposizioni di un decreto legislativo cadute dalla Corte per eccesso di delega, come avvenuto nella discussione sul d. l. n. 345 del 2000, del quale il parere del Comitato (30 novembre 2000) evidenzia che esso riproduce un decreto legislativo dichiarato, appunto, illegittimo.

²¹⁹ In tal senso si vedano i pareri del 31 maggio 2005 relativo al d. l. n. 86 del 2005 e del 15 febbraio 2006 relativo al d. l. n. 23 del 2006 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., rispettivamente 383 e 476) nei quali il Comitato rileva in premessa come in relazione alle procedure di "blocco degli sfratti" la Corte costituzionale si fosse riservata nella sentenza n. 155 del 2004 di intervenire accogliendo una eventuale questione sollevata in riferimento a provvedimenti di ulteriore differimento della disciplina in esame. Non mancano, comunque, anche ipotesi di vera e propria riproduzione di norme dichiarate incostituzionali: cfr. il parere del 10 luglio 2007 sul d. l. n. 81 del 2007, ove, per dare maggior forza alla condizione soppressiva, il Comitato sottolinea la natura attuativa dell'art. 136 Cost. rivestita da tale limite alla decretazione d'urgenza.

con il d. l. n. 51 del 2002, prevedeva un giudizio di convalida per l'esecuzione dei provvedimenti di accompagnamento alla frontiera davanti al Tribunale in composizione monocratica, ma stabiliva al contempo la immediata esecuzione di essi, prima ancora che venisse emessa la (eventuale) pronuncia di convalida da parte del giudice. La Corte costituzionale, investita della questione, con sentenza n. 222 del 2004²²⁰ aveva dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa, nella parte in cui non prevedeva un giudizio in contraddittorio con idonee garanzie di difesa per il destinatario del provvedimento di espulsione e non subordinava l'esecuzione del provvedimento alla effettiva decisione di convalida da parte del giudice. A tale pronuncia dava dunque seguito il legislatore modificando il comma 5/bis all'art. 13 del citato Testo unico sull'immigrazione, con la previsione della sospensione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera fino alla convalida da parte del giudice, che deve pronunciarsi entro 48 ore dalla comunicazione del provvedimento (a sua volta da effettuarsi entro 48 ore dalla sua adozione) e con la ulteriore previsione di una garanzia del contraddittorio nell'udienza di convalida. Il successivo d. lgs. n. 30 del 2007, però, nel disciplinare, all'art. 20, le limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari, ometteva di prevedere un'analogia misura di garanzia per la esecuzione dei provvedimenti di allontanamento. In questo senso, il d. l. n. 181 del 2007 al nostro esame interveniva a colmare tale lacuna, passibile di censura da parte della Corte costituzionale in forza della medesima *ratio decidendi* della pronuncia sopra richiamata, e riscriveva l'art. 20 del d. lgs. n. 30 del 2007, trascurando però – e veniamo finalmente al rilievo che ci interessa - di prevedere tale forma di convalida, in ossequio alla decisione della Corte, anche per i casi disciplinati dai commi 8 e 9 (e cioè l'allontanamento disposto a seguito della violazione del divieto di reingresso, ovvero del trattenimento nel territorio nazionale od ancora l'allontanamento disposto per motivi attinenti la sicurezza dello Stato). In tal senso, dunque, interveniva il Senato, che modificando, come si diceva, le lettere f) e g) dell'art. 1, comma 4, del decreto, introduceva nella nuova versione dei commi 8 e 9 dell'art. 20 del d. lgs. n. 30 del 2007 il rinvio alla procedura prevista dall'art. 13, comma 5/bis del Testo unico sull'immigrazione, così ponendo il testo al riparo da possibili censure da parte della Consulta.

Si può dunque affermare che, benché propriamente il decreto sicurezza non incorresse nella violazione del limite previsto dall'art. 15, comma 2, lettera e), della legge n. 400 del 1988, in quanto non riproduceva la norma dichiarata illegittima dal giudice delle leggi, in esso vi era una lacuna che, pur forse colmabile ricorrendo al criterio della interpretazione conforme²²¹, opportunamente è stata rimossa in sede parlamentare, onde escludere *a priori* possibili vizi di legittimità e rendere peraltro anche più chiara e coerente la formulazione complessiva del testo.

Non stupisce, quindi, che sulla stessa linea si sia poi posto il successivo decreto-legge n. 249 del 2007, i cui artt. 3, 4 e 5 del decreto rinviavano a detta disposizione del Testo unico dell'immigrazione, accogliendo così pienamente la *ratio* ispiratrice delle modifiche apportate in sede parlamentare al primo decreto decaduto.

3. Il requisito della omogeneità e specificità.

Esaminando il tema della omogeneità e specificità dei decreti-legge, occorre preliminarmente richiamare la difficoltà insita nella precisa definizione di tale requisito, che, secondo quanto osservato in dottrina, appare strettamente legata alla definizione che si intende dare ai concetti di necessità e urgenza²²².

²²⁰ In *Consulta on line*, www.giurcost.org.

²²¹ Ritenendo, cioè, implicito il rinvio alle modalità esecutive previste in generale per il provvedimento di allontanamento, anche alle ipotesi di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 20 del d. lgs. n. 30 del 2007.

²²² Cfr. C. NASI, *L'art. 96-bis del regolamento della Camera ed il procedimento di conversione dei decreti legge*, in *Rass. parlam.* 2001, 463. Del resto, pare essere questo l'indirizzo assunto dalla Corte costituzionale che, nella già citata sentenza n. 171 del 2007 (*supra*, nota 1), ha individuato l'estraneità di una disposizione rispetto al contenuto dell'atto come "figura sintomatica" della carenza dei presupposti di necessità e urgenza: pertanto, dall'ampiezza che si intende

Così, secondo una prima ricostruzione, l'omogeneità potrebbe essere definita sotto il profilo *soggettivo*, ritenendo che un decreto-legge sia omogeneo quand'anche regoli materie od oggetti diversi, se questi attengano comunque alla competenza di un unico Ministero. Si tratta di una concezione assai spesso fatta propria dal Governo²²³, se è vero che molti dei rilievi di parziale disomogeneità da parte del Comitato per la legislazione attengono a disposizioni comunque riconducibili alla competenza, appunto, dello stesso dicastero competente per l'oggetto "principale"²²⁴.

Al contrario, è poi possibile ricostruire la nozione di omogeneità in senso strettamente *oggettivo*, se si ritiene omogeneo il decreto-legge esclusivamente quando tutte le sue disposizioni riguardino il medesimo oggetto²²⁵, ovvero ancora secondo una nozione (pur sempre oggettiva, ma) *teleologicamente orientata*, di modo che appare omogeneo il decreto che regolamenti anche ambiti diversi, se questa eterogeneità è però suscettibile di tradursi in una comunanza rispetto alla finalità perseguita²²⁶.

Del resto, anche la prassi del Comitato per la legislazione è apparsa da sempre, e a tutt'oggi, estremamente oscillante sul punto²²⁷, benché, a quanto ci consta, alla tesi soggettiva il Comitato non abbia mai aderito²²⁸. Ma la oscillazione giurisprudenziale del Comitato, di cui andiamo discorrendo, si complica ulteriormente, se si pone mente al fatto che: a) è la stessa nozione di oggetto, rispetto alla quale valutare la omogeneità, ad assumere un'estensione variabile, talvolta venendo interpretata in modo rigoroso e ristretto, talaltra facendo coincidere tale concetto con quello più esteso di un intero settore o di una vera e propria materia²²⁹; b) la motivazione in punto di omogeneità molto spesso si trova in premessa, senza un corrispondente riscontro in osservazioni né in condizioni, e

dare a tali presupposti dipenderà, in modo proporzionale, l'elasticità da ascrivere del concetto di omogeneità. Si veda comunque, su questa pronuncia, quanto si dirà nel paragrafo successivo.

²²³ V., sul punto, C. NASI, *L'articolo*, cit., 475, che richiama anche le dichiarazioni esplicitamente rese sul punto dal Rappresentante del Governo durante una seduta del Comitato per la legislazione.

²²⁴ Come rileva lo stesso Comitato, ad esempio, nel parere 1 aprile 2004 sul d. l. n. 72 del 2004 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., 260), in cui si segnala che il provvedimento regola materie tra loro eterogenee, unificate soltanto dalla attribuzione alla competenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

²²⁵ In questo senso, in dottrina, cfr., tra gli altri, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989, 180, il quale legge così nella legge n. 400 del 1988 una sorta di reazione parlamentare a fronte della prassi dei decreti *omnibus*. V. anche V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, 396.

²²⁶ È questa l'opinione sostenuta dalla maggioranza della dottrina, tra cui cfr. almeno V. DI CIULO, *Riflessioni in tema di decreti legge non convertiti*, in AA. VV., *I decreti legge non convertiti*, Milano, 1996, 127; F. MODUGNO, *Referendum abrogativo e decreto legge*, in *Rass. parlam.* 1998, 74; e A. CELOTTO-A. MENCARELLI, *Prime considerazioni*, cit., 673. Per la stessa interpretazione è orientato anche G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità e urgenza: una "svolta" della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di "emergenza" costituzionale?*, in *Le Regioni*, 1995, 1105, il quale però riferisce la finalità unitaria non a un dato oggettivo (e cioè le ragioni di necessità e urgenza giustificative del provvedimento) ma rispetto agli obiettivi avuti di mira dal Governo.

²²⁷ In quanto - evidenzia C. NASI, *L'articolo*, cit., 466 - l'art. 96/bis del Regolamento della Camera è suscettibile di abbinarsi tanto ad una nozione oggettiva in senso stretto quanto ad una lettura teleologicamente orientata. Per un esempio di pareri resi in base alla nozione oggettiva si vedano quelli significativi aventi ad oggetto gli ormai periodici decreti "milleproroghe" dove il Comitato stigmatizza con condivisibile severità la estrema eterogeneità di disposizioni accomunate soltanto dalla finalità, appunto, di differire e prorogare termini prevista da disposizioni legislative vigenti: cfr., da ultimo, il parere del 15 gennaio 2008 sul d. l. 248 del 2007, nel *Resoconto della seduta del 15 gennaio 2008*, 3 ss. Per l'opposto esempio di adesione alla interpretazione teleologica, cfr. il parere del 29 luglio 2005 reso sul d. l. n. 144 del 2005 (su cui interviene lo stesso decreto *sicurezza/bis*), in cui si afferma che il testo appare omogeneo perché, pur disciplinando distinti ambiti normativi, le singole disposizioni sono volte alla medesima finalità di lotta al terrorismo. Quest'ultimo parere si può leggere in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., 410.

²²⁸ In termini, N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camere. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001, 38. Va detto però che in taluni pareri la riconducibilità alla competenza di uno stesso Ministero sembra quasi essere valutata come un'attenuante rispetto alla valutazione di disomogeneità (cfr. il parere del 30 ottobre 2002 sul d. l. n. 212 del 2002, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., 138).

²²⁹ Per questa ricostruzione si può richiamare il parere del 27 ottobre 2004 sul d. l. n. 241 del 2004 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., 316), in cui il contenuto è dichiarato sostanzialmente omogeneo perché le disposizioni aggiunte dal Senato, pur non essendo attinenti all'ambito regolato (contrasto all'immigrazione clandestina) regolano pur sempre aspetti attinenti le politiche migratorie.

segue formule variegata, dalle quali non è sempre del tutto agevole ricavare la reale valutazione del Comitato e la nozione di omogeneità che ne dovrebbe discendere²³⁰.

Nell'ambito di questa giurisprudenza variegata, si segnala poi anche la diversa tendenza, peraltro – e a buon diritto – biasimata in dottrina²³¹, a sindacare la omogeneità del decreto-legge rispetto al suo titolo, così che sarebbe omogeneo soltanto il decreto che contenga disposizioni riconducibili, appunto, al titolo che esso assume²³². Con la conseguenza, in tal modo, di rendere facilmente eludibile tale requisito, dal momento che sarebbe molto facile attribuire all'atto un titolo sufficientemente generico da ricomprendere anche disposizioni che in realtà apparirebbero di dubbia omogeneità²³³. Né può valere l'obiezione che sia lo stesso art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 a richiedere, come abbiamo ricordato in precedenza, che il contenuto del decreto debba essere corrispondente al titolo, dato che non è pensabile, in quanto in palese contraddizione con la *ratio* complessiva della disposizione, che il legislatore intendesse in questo modo legittimare attraverso un mero formalismo l'introduzione di decreti *omnibus*. Semmai, dal fatto che tale requisito si trovi indicato insieme alla omogeneità e specificità, si ricava che il legislatore presuppone un titolo a sua volta specifico, ovvero tale da indicare l'effettiva esigenza di necessità e urgenza che costituisce l'oggetto puntuale che si intende disciplinare²³⁴, ed in tal senso la coerenza rispetto al titolo diverrebbe un ulteriore elemento della complessiva omogeneità.

Altro nodo problematico che dottrina e prassi del Comitato, a quanto consta, non hanno risolto, è la possibile distinzione tra omogeneità e specificità. Infatti, mentre una parte dei pareri del Comitato sembra indirizzata a considerare l'espressione come un'endiadi²³⁵, altrove viene fatto riferimento soltanto all'uno od all'altro²³⁶, così lasciando intendere che i due requisiti non siano coincidenti, o addirittura viene chiaramente indicato che si tratta di due requisiti autonomi²³⁷. In realtà, l'oscillazione sul punto sembra essere più apparente che reale e comunque avere un'incidenza concreta assai limitata. In effetti, essa pare più che altro dovuta alla considerazione che omogeneità e specificità sono due versi di un'unica medaglia: il decreto-legge deve, per la sua natura di provvedimento urgente, essere specifico (cioè riguardare un oggetto preciso e determinato e non regolare una materia nei suoi profili generali ed ordinamentali) e la specificità porta con sé la necessaria omogeneità, perché se vi fossero disposizioni eterogenee, che trattano di altro rispetto all'oggetto, allora il decreto non sarebbe più neppure specifico. Insomma, se logicamente i due concetti sono distinti, concretamente essi sono però inscindibilmente legati, di modo che è inimmaginabile la presenza dell'uno in mancanza dell'altro.

²³⁰ Basti citare la difficoltà di graduare e distinguere con esattezza formule quali “non pienamente omogeneo”, “sostanzialmente omogeneo”, “parzialmente omogeneo” e “parzialmente disomogeneo”, che pure si ritrovano indistintamente e rendono così meno semplice ricavare la nozione di omogeneità accolta.

²³¹ In particolare da N. MACCABIANI, *La conversione*, cit., 45 ss.

²³² Come nel parere del 14 settembre 2005 sul d. l. n. 164 del 2005 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, 413), ove si rileva che il contenuto non è pienamente omogeneo in quanto non corrispondente al titolo, dove si parla di attività cinematografiche, mentre in realtà nel decreto-legge vi sono anche disposizioni che riguardano altre forme artistiche. Secondo C. NASI, *L'articolo*, cit., 479, tale atteggiamento potrebbe spiegarsi con la volontà del Comitato di dimostrare che, anche laddove venga utilizzato il criterio teleologico, il giudizio resta comunque ancorato a valutazioni formali.

²³³ V. ancora N. MACCABIANI, *La conversione*, cit., 45, che ricorda come ciò in effetti sia anche avvenuto, ad esempio, con il d. l. n. 392 del 2000.

²³⁴ Tanto che non a caso nel *mare magnum* della giurisprudenza del Comitato si ritrova anche, in altre e più numerose ipotesi, una assai più corretta valutazione sulla corrispondenza del titolo al contenuto effettivo del decreto, come ricorda N. MACCABIANI, *La conversione*, cit., 64 ss. Per un recente esempio di osservazioni di questo tipo si veda il parere del 7 febbraio 2007 sul d. l. n. 7 del 2007 nel *Resoconto della seduta del 7 febbraio 2007*, 4 ss., laddove si suggerisce appunto la modifica del titolo affinché comprenda l'intero contenuto del decreto.

²³⁵ V. per esempio il parere del 5 luglio 2001 sul d. l. n. 246 del 2001, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., 27.

²³⁶ Come avviene nella maggior parte dei pareri, ove si fa riferimento alla sola omogeneità.

²³⁷ In quest'ultimo senso si veda, per la sua chiarezza, il pur risalente parere del Comitato del 16 febbraio 1999 sul d. l. n. 450 del 1998, nella cui premessa si legge testualmente che, per i decreti-legge, «il regolamento richiede, oltre a quello dell'omogeneità, anche l'*ulteriore requisito della specificità di contenuto*» (corsivo nostro. Per il parere vedi il *Boll. Giunte e Comm.*, 16 febbraio 1999, 10). Nello stesso senso, anche se con minore nettezza, si possono vedere i più recenti pareri del 7 maggio 2003 sul d. l. n. 45 del 2003 e del 30 giugno 2004 sul d. l. n. 160 del 2004 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., rispettivamente 184 e 289).

Ora, in dottrina vi è chi ha ipotizzato che tutte queste oscillazioni sul concetto di omogeneità nella giurisprudenza del Comitato, di cui abbiamo dato sommariamente conto, siano da individuare quali possibili concause dello scarso seguito dei pareri del Comitato²³⁸. In effetti, pur dovendosi rilevare, ad onor del vero, che nella XV legislatura il tasso di recepimento sembra essersi decisamente innalzato, passando (almeno nella fase iniziale della legislatura) dal 31 al 55% per le condizioni, e dal 20 al 46% per le osservazioni rispetto alla legislatura precedente²³⁹, è nostra opinione che tale osservazione possa conservare una sua validità. Ci sembra, in sostanza, innegabile che una maggiore chiarezza ed una maggiore coerenza nei pareri del Comitato, che ormai sembra avere superato la fase iniziale di conquista di una propria legittimazione (e la necessità di prudenza che tale fase porta con sé), potrebbe contribuire alla elaborazione di un rigoroso canone di omogeneità che, ove applicato sistematicamente, potrebbe ottenere l'effetto di migliorare la qualità dei provvedimenti d'urgenza, sia nella loro fase iniziale sia durante l'esame parlamentare.

3.1. Segue: ... e la sua (possibile?) rilevanza costituzionale.

Il requisito della omogeneità è stato recentemente oggetto di nuova attenzione da parte della dottrina dopo la già citata sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale²⁴⁰, che, come noto, è intervenuta sui temi della sindacabilità della mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza e della efficacia sanante della legge di conversione, svolgendo a tal fine alcune interessanti considerazioni, ancorché sicuramente non adeguatamente argomentate²⁴¹, sulla omogeneità del decreto legge. Osserva infatti la Consulta che «la norma censurata si connota ... per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita»: da qui la «evidente mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza che ne giustifica la dichiaratoria di illegittimità costituzionale.

A prima vista, dunque, parrebbe che il giudice delle leggi abbia avviato un percorso giurisprudenziale volto ad attribuire rilievo costituzionale ad un requisito, quello della omogeneità appunto, che, ancora nella decisione n. 196 del 2004, esso rifiutava di considerare «costituzionalmente imposto, seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400»²⁴².

Pur tuttavia, questa non ci sembra la interpretazione corretta. Infatti, autorevole dottrina ha rilevato con chiarezza come la disomogeneità, in questa pronuncia della Corte, non è, a ben vedere, la ragione che sorregge la dichiarazione di illegittimità, ma costituisce «la *condicio per quam* del suo accertamento: non l'essenza, né la radice del vizio, ma semplicemente il suo sintomo»²⁴³.

²³⁸ È questa la tesi di C. NASI, *L'articolo*, cit., 473 ss.

²³⁹ I dati sono ricavati dal *Resoconto semestrale dell'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Secondo turno di presidenza (6 aprile 2007-5 febbraio 2008)*, 18.

²⁴⁰ Per un primo commento a tale decisione si vedano almeno A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*; e A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, tutti nel *Forum di Quaderni costituzionali*, nonché P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di dichiaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*; e R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, entrambi in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Sul tema si vedano comunque le più ampie considerazioni svolte nel testo di C. FATTA *La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il caso del "decreto sicurezza"*.

²⁴¹ Cfr., sul punto, A. RUGGERI, *Ancora*, cit., 3, il quale riterrebbe necessario «un supplemento di analisi».

²⁴² Così testualmente la Corte costituzionale nella decisione citata, consultabile in *Consulta on line*, www.giurcost.org.

²⁴³ Vedi P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit. Non ci sembra pertanto pienamente convincente la diversa tesi di A. RUGGERI, *Ancora*, loc. cit., secondo cui la disomogeneità si risolve di fatto nella evidente mancanza dei presupposti, finendo per identificarsi in essa, dato che, in realtà, ci pare che il rilievo sulla eterogeneità funga solo da «figura sintomatica» di

Se, pertanto, l'auspicio di coloro che speravano in una adesione della Corte alla tesi fatta propria dal Presidente Ciampi circa la «natura ordinamentale» della legge n. 400 del 1988²⁴⁴ non ha certo trovato soddisfazione in questa pronuncia²⁴⁵, è pur vero che il giudizio sulla omogeneità assume ora un valore comunque rilevante, poiché un eventuale esito negativo di tale giudizio può costituire un campanello d'allarme circa la presenza di disposizioni che, in ipotesi, potrebbero semplicemente essere frutto della volontà, solitamente più parlamentare che governativa, di aggiungere al decreto disposizioni intrusive al solo fine di sfruttare l'*iter* accelerato delle leggi di conversione²⁴⁶. Con la ulteriore e importante conseguenza che anche il ruolo del Comitato per la legislazione ne esce chiaramente rafforzato, ed anzi tale organo parlamentare, *rebus sic stantibus*, sembra in qualche modo appropriarsi di quel giudizio sulla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza che gli era invece stato negato fin dall'inizio della sua attività²⁴⁷.

Né si tratta di considerazioni estranee al tema al nostro esame: anche il d. l. n. 181 del 2007, infatti, conteneva disposizioni non omogenee per le quali, in effetti, veniva da più parti contestata la illegittimità costituzionale in quanto non attinenti alla situazione di necessità ed urgenza per fronteggiare la quale il decreto era stato originariamente emanato. Per questo motivo ci sembra ora doveroso passare all'esame, sotto questo profilo, pur nella consapevolezza della sua ancora non ben definita natura, dei "decreti sicurezza", rinviando ad altre parti della ricerca l'analisi dei risvolti che il giudizio sulla omogeneità ha avuto, od avrebbe potuto avere, nel caso di specie, in relazione alla sussistenza dei requisiti costituzionali²⁴⁸.

3.2. L'omogeneità del d. l. n. 181/2007 e le norme sulla parità di trattamento.

È noto che una delle parti su cui si è acceso il dibattito parlamentare in sede di esame del primo "decreto sicurezza" attiene ai commi 2/*bis*, 2/*ter* e 2/*quater* dell'art. 1 del decreto nonché, soprattutto, all'art. 1/*bis* (noto nel dibattito pubblico come la norma contro la omofobia, con espressione invero limitativa della sua reale portata normativa), disposizioni tutte aggiunte dal Senato in sede di conversione²⁴⁹. Si tratta di disposizioni che, per un verso, quanto ai commi aggiunti all'art. 1, novellano il d. lgs. 215 del 2003, in tema di parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, mentre, per altro verso, con l'art. 1/*bis*, viene modificato l'art. 3 della l. n. 654 del 1975, con l'intento di sanzionare penalmente chiunque incita a commettere o commette atti di violenza, di provocazione alla violenza o di discriminazione che

mancanza di detti requisiti e come tale giustifichi un rigoroso scrutinio della Corte, non limitato a rilevare la semplice apodittica affermazione della loro esistenza (cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza).

²⁴⁴ Sul quale vedi *supra*, par. 1.

²⁴⁵ Che anzi, non a caso, evita accuratamente anche solo di menzionare tale legge, come giustamente rilevato da P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit.

²⁴⁶ Su questi aspetti sia consentito rinviare agli scritti, più volte citati, di C. FATTA e A. GHIRIBELLI.

²⁴⁷ Va, al riguardo, rammentata la lettera del Presidente della Camera del 15 gennaio 1998 con la quale, in risposta ad una richiesta dello stesso Comitato, veniva puntualizzato che l'esame della sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, avendo natura politica, deve ritenersi rimesso in via esclusiva alla Commissione competente per l'esame del disegno di legge. Cfr., più ampiamente, N. MACCABIANI, *La conversione*, cit., 16 ss.

²⁴⁸ Il riferimento è ancora allo scritto di C. FATTA, ed in particolare alle considerazioni conclusive.

²⁴⁹ Ricordiamo, infatti, che l'esame del Comitato si estende anche ai provvedimenti di urgenza già approvati dal Senato, sulla base della reciproca autonomia dei due rami del Parlamento, secondo quanto affermato dalla Presidenza della Camera fin dalla lettera del 19 marzo 1998, di risposta ad un quesito in tal senso formulato dal Comitato stesso (notizie, sul punto, in F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1998, 723 ss.). Anzi, di fatto, non è infrequente che il giudizio sulla omogeneità abbia ad incentrarsi proprio sulla disposizioni aggiunte al testo originario del decreto in sede parlamentare, e soprattutto da parte del Senato, stigmatizzandole come causa della disomogeneità del provvedimento (cfr., ad esempio, il parere 3 marzo 2004 relativo al d. l. n. 81 del 2004, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Pareri*, cit., 255 ss.). Il che pone, come è evidente, il problema del coordinamento tra Camera e Senato nel giudizio sulla omogeneità ed una serie di correlative problematiche di diritto parlamentare, circa le quali si veda A. GHIRIBELLI, *Il procedimento*, cit.

siano fondati sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali²⁵⁰.

Ora, per tutte queste norme, appare difficile concludere nel senso della omogeneità, qualunque dei criteri venga applicato. E infatti, se, sotto il profilo oggettivo, è ben evidente che la disciplina dell'allontanamento dei cittadini dell'Unione europea costituisce oggetto ben diverso dalla parità di trattamento senza discriminazioni, anche sotto il profilo teleologico appare difficile considerare che, in un decreto dedicato ad introdurre norme di pubblica sicurezza, possono ritrovarsi in modo coerente disposizioni volte a stabilire la parità di trattamento.

Non a caso, in questo senso si è orientato anche il Comitato per la legislazione, che, nella premessa al proprio parere, evidenzia la parziale disomogeneità del decreto a causa di queste norme, delle quali comunque non viene richiesta la soppressione²⁵¹, anche per il delicato nodo politico che la loro effettiva cancellazione avrebbe richiesto di sciogliere.

3.3. *Le norme sulla competenza giurisdizionale tra primo e secondo decreto.*

Un discorso a parte merita di essere condotto per la disposizione che attribuisce al Tribunale ordinario in composizione monocratica, togliendola al giudice di pace, la competenza a giudicare sulla convalida dei provvedimenti di espulsione. Disposizione, questa, presente tanto nel d. l. n. 181 del 2007 (all'art. 1/ter, introdotto dal Senato) quanto nel d. l. n. 249 del 2007 (all'art. 2) e che, tuttavia, viene giudicata omogenea dal Comitato per la legislazione soltanto nella seconda ipotesi.

Ora, che nel "decreto sicurezza/bis" essa appaia omogenea è difficilmente revocabile in dubbio. Infatti, nel novellare diverse disposizioni sulla espulsione degli stranieri non appartenenti all'Unione europea e sull'allontanamento dei cittadini comunitari il legislatore ha ritenuto di modificare il Testo unico sulla immigrazione spostando la competenza per i giudizi di convalida dal giudice onorario a quello togato: poiché tale disciplina è unica tanto per le espulsioni quanto per l'allontanamento è chiara la piena attinenza alla materia oggetto del decreto-legge.

Quanto al primo provvedimento d'urgenza, il giudizio dato dal Comitato sembra ispirato ad una eccessiva severità e ad un concetto molto rigido di omogeneità. Infatti, benché il decreto n. 181 non intervenisse sul tema delle espulsioni, esso rinviava, quanto alle modalità esecutive della procedura di allontanamento, al testo unico sulla immigrazione, di modo che la previsione di una modifica sulla competenza giurisdizionale incideva senz'altro sull'oggetto del decreto, sia pure finendo per esplicitare i propri effetti anche rispetto alla diversa fattispecie della espulsione. Di modo che, tanto ad applicare un criterio oggettivo puro quanto teleologicamente orientato, comunque ne sarebbe dovuta conseguire, a nostro avviso, una valutazione in termini di omogeneità della normativa.

4. *Il profilo della chiarezza.*

Come abbiamo ricordato all'inizio di queste note, tra i requisiti normativi dei decreti-legge è nostra intenzione trattare anche di quei "parametri regolamentari" che, pur non trovando formulazione all'interno legislazione ordinaria, e in particolare dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione hanno trovato applicazione in forza del disposto dell'art. 16/bis del Regolamento, ritenuto applicabile, come abbiamo sopra evidenziato, anche ai decreti-legge e relative leggi di conversione. Ebbene, non vi è dubbio che, tra questi parametri, uno fra i maggiormente utilizzati sia quello relativo alla chiara formulazione del testo.

²⁵⁰ Su questa disposizione si veda anche quanto si dirà *infra*, par. 4, a proposito della chiarezza. Il dibattito parlamentare relativo a tale norma è sinteticamente ricostruito nello scritto di C. FATTA, *La problematica*, cit.

²⁵¹ Come invece il Regolamento darebbe al Comitato la possibilità di fare. È d'altra parte già stato osservato come questa facoltà, in effetti, non venga spesso esercitata, verosimilmente per i toni duri che essa assume (v. C. NASI, *L'articolo*, cit., 471).

La giurisprudenza del Comitato, al riguardo, si è opportunamente posta, fin da subito, il problema di definire tale concetto, ascrivendo al suo contenuto «l'adozione di norme chiare ed esaustive aventi una portata normativa certa, anche al fine di consentire che una corretta redazione dei testi normativi, limitando incertezze applicative, riducesse i margini dell'attività interpretativa»²⁵². La chiarezza normativa, dunque, come elemento della certezza del diritto, nella sua accezione tanto di comprensibilità per i destinatari, quanto di limite alla discrezionalità del giudice in favore di una maggiore prevedibilità ed uniformità delle decisioni²⁵³.

Merita, poi, di essere osservato come se, inizialmente, un giudizio sulla chiarezza era ricorrente in quasi tutti i pareri, già dopo la prima fase di avvio dell'attività del Comitato, esso abbia ridotto la portata di questi rilievi da osservazioni sul *drafting*, come tali, naturalmente, assai spesso presenti, ad osservazioni sull'adeguatezza della formulazione rispetto al fine desiderato²⁵⁴. Ciò che sicuramente contribuisce a qualificare i pareri resi dal Comitato, che anziché limitarsi ai (pur importanti, ma sicuramente meno pregnanti²⁵⁵) rilievi sulla mera formulazione testuale, contribuisce così a fornire un importante contributo al tema della qualità della legge anche sotto il profilo della sua fattibilità.

4.1. Chiarezza e rinvii normativi. Il caso eclatante del d. l. n. 181 del 2007

Passando a trattare, sotto il profilo in esame, dei “decreti sicurezza”, è soprattutto il primo di essi a porre una questione talmente rilevante da avere costituito, di fatto, la ragione stessa per la quale il Governo ha dichiarato di non insistere nella richiesta di conversione del decreto-legge, determinandone così la decadenza. Si tratta, ancora una volta, della fattispecie di cui all'art. 1/*bis*, con il quale, riscrivendo l'art. 3 della legge n. 654 del 1975, veniva prevista (e punita con la reclusione fino a 3 anni) la fattispecie di reato di incitamento alla commissione o commissione di atti di discriminazione *di cui all'art. 13, n. 1 del Trattato di Amsterdam*. Laddove, come fu rilevato dal senatore Pera durante il dibattito in tale ramo del Parlamento e poi pacificamente ammesso da tutte le forze parlamentari, tale rinvio si appalesa errato, dovendosi in realtà riferire all'art. 13 del Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, dato che la disposizione oggetto del rinvio tratta della durata del Trattato medesimo, mentre è l'art. 13 del Trattato di Roma a trattare, appunto, di discriminazioni. Peraltro, come noto, questo grossolano errore è stato oggetto di un'opera di *moral suasion* da parte del Presidente Napolitano che, investito della questione da parte di senatori della opposizione, ebbe a rispondere che, in sede di promulgazione, la legge di conversione sarebbe stata oggetto di «un esame attento e rigoroso che certo non mancherà»²⁵⁶.

Ora, che una disposizione contenente un rinvio errato non consista certo in un testo chiaro e comprensibile, è ben evidente, dato che il cittadino non potrà sapere in cosa si concreti la condotta illecita, né, trattandosi di materia penale, il giudice potrà ricorrere ad interpretazioni estensive che forzano il tenore letterale della norma. Insomma, sicuramente la disposizione in questione è

²⁵² Cfr. *Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione n. 1/1998*, cit., 23. Tale accezione di chiarezza è stata peraltro confermata anche nell'attività successiva del Comitato.

²⁵³ La bibliografia sulla certezza del diritto è, evidentemente, sterminata. Per limitarci ad alcuni rinvii essenziali, oltre al classico F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, trad. it. a cura di Guido Astuti, Milano, 1968, si vedano le voci di L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Dig. disc. priv. – sez. civ.*, vol. II, Torino, 1988, 278; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto. II) Profili applicativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, 1988; nonché A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Certezza del diritto*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 845 ss.

²⁵⁴ V. *Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione n. 1/1999*, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIII LEGISLATURA, *Raccolta*, cit., 62.

²⁵⁵ E forse anche per questo motivo più diffusi nella fase di avvio dell'attività, in cui si è voluto limitare il parere agli aspetti più tecnici, anche in ragione della necessità di conquista, da parte del Comitato, della propria legittimazione.

²⁵⁶ Il testo della lettera inviata dal Capo dello Stato è stato reso noto attraverso gli organi di stampa, che vi hanno dato ampio risalto. Cfr., per tutti, D. STASIO, *Decreto espulsioni: si rischia il vuoto legislativo*, ne *Il Sole 24 ore*, 18 dicembre 2007.

talmente carente di chiarezza da risultare (almeno) inapplicabile, e pertanto bene ha fatto il Comitato per la legislazione, sotto questo profilo, a fare della sua correzione una condizione per l'espressione del parere favorevole²⁵⁷.

Ma ciò che colpisce della vicenda è la fermezza con cui il Capo dello Stato ha indirettamente lasciato presagire un probabile rinvio della legge di conversione²⁵⁸, facendo così intendere, a prima vista, di considerare la chiarezza del testo normativo un parametro di rango costituzionale, a dispetto della dottrina maggioritaria che, al contrario, nega la giustiziabilità delle norme di tecnica legislativa attraverso gli strumenti della giustizia costituzionale²⁵⁹, o, al limite, lo ammette esclusivamente nella misura in cui essa ridondi nella lesione di qualche specifico parametro costituzionale, ovvero nel contrasto con il criterio di ragionevolezza²⁶⁰.

In realtà, se certamente l'intervento del Presidente della Repubblica ne pone in luce la sensibilità al tema della corretta redazione delle leggi, secondo una positiva continuità con la Presidenza Ciampi²⁶¹, va anche rilevato come il fatto che si trattasse di una fattispecie penale rende assai più agevole il compito del Capo dello Stato, poiché si verte proprio in una di quelle ipotesi in cui la cattiva tecnica legislativa lede direttamente un parametro di rilevanza costituzionale. Infatti, è opinione diffusa che, in ambito penale, la chiarezza normativa debba ritenersi connaturata al più ampio principio di determinatezza delle fattispecie²⁶², a sua volta ricavato in via interpretativa dall'art. 25 Cost. Del resto, è la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 185 del 1992²⁶³, ad avere già dichiarato la illegittimità costituzionale di una disposizione penale che recava un rinvio

²⁵⁷ Si veda il parere del Comitato per la legislazione nel *Resoconto della seduta del 12 dicembre 2007*, 4.

²⁵⁸ Dimostrando, evidentemente, di condividere, sul tema della assoggettabilità a rinvio di tali atti normativi, la prassi del suo predecessore, che pure non aveva mancato di dividere la dottrina: cfr. *supra*, nota 9.

²⁵⁹ Cfr. infatti, nel senso esplicitato nel testo, R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni* 1986, 1098; V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in *Dir. soc.* 2005, 121 ss.; G. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parlam.* 1997, 1035 ss.; F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.* 1986, 564 ss.; e, da ultimo, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, 75.

²⁶⁰ È questa la tesi cui, con varie sfaccettature, aderiscono V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale* in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, 18; A. D'ALOIA-P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Napoli svoltosi il 12-13 maggio 2000, Torino, 2001, 858 ss.; R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Milano, 1997, 395 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 2° ed., Torino, 2001, 139 ss.; R. ROMBOLI-S. PANIZZA, *di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in A. RUGGERI-L. D'ANDREA- A. SAIITA- G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007, 224 ss.; ed A. VEDASCHI, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Iter legis* 1999, 419. *Contra*, per la tesi che vi sia una più generale sanzionabilità delle "leggi oscure" da parte del giudice delle leggi, cfr. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997, ...; P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, in *Id.* (a cura di), *Codice di drafting*, in <http://www.tecnichenormative.it>, 9; nonché, volendo, R. PINARDI-S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in corso di pubblicazione negli *Scritti in onore di Michele Scudiero*.

²⁶¹ Per l'attenzione del Presidente Ciampi alle questioni di tecnica legislativa sia consentito rinviare a L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 7 gennaio 2005; nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.* 2005, 265 ss. Si osservi però che, secondo quanto riferisce R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto legge e introduzione di deleghe legislative*, in *Quad. cost.* 2005, 869, la prassi successiva ai rinvii del Presidente Ciampi «non ha fatto rilevare sostanziali novità né sul piano delle tecniche di redazione normativa né sul piano del rigoroso rispetto dei limiti di contenuto del decreto-legge».

²⁶² Sul quale, in dottrina, rinviamo per tutti a F. BRICOLA, *Commento all'art. 25, commi 2 e 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione* (artt. 24-26), Bologna-Roma, 1981, 227 ss. Per la ricostruzione dell'utilizzo del principio di determinatezza nella giurisprudenza costituzionale v. M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. dir. cost.* 2000, spec. 33 ss.

²⁶³ In *Giur. cost.* 1992, 1333 ss., con il commento di R. GUASTINI, *Errore materiale del legislatore e interpretazione correttiva della legge penale*, e G. U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, *ivi*, rispettivamente 1339 ss. e 2418 ss.

erroneo ad una disposizione di legge²⁶⁴, e questo perché «nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento»²⁶⁵. Dunque, il rilievo del Presidente Napolitano appare totalmente condivisibile, in quanto conforme ad un precedente, a nostro avviso assolutamente corretto, del giudice delle leggi, così come condivisibile sembra essere il ricorso ad una *moral suasion* che ha evitato l'esercizio del veto sull'intera delibera legislativa di conversione, ciò che avrebbe comportato effetti (politici, ma anche e soprattutto) giuridici di grande rilievo, molto più che quello derivante dal paventato vuoto creato dalla semplice abrogazione della legge n. 654 del 1975 ad opera di una norma inapplicabile²⁶⁶. Ciò che stupisce, semmai, è che il tema della possibile illegittimità costituzionale non sia stato mai sollevato alla Camera, dove il dibattito si è incentrato, oltre che sul merito della disposizione, sulla sua “inapplicabilità”, quasi questa non ridondasse, invece, in un ben più grave vizio di legittimità costituzionale.

5. Per concludere: il valore paradigmatico dei “decreti sicurezza”.

Al termine di questa breve analisi dei “decreti sicurezza” rispetto ai requisiti normativi, ed alla luce dei profili problematici che da essa sono emersi, ci sembra non inopportuno evidenziare il valore paradigmatico che tali decreti legge a nostro avviso assumono rispetto a tendenze più generali della decretazione legislativa.

Il primo punto su cui ci siamo soffermati è stato il rispetto dei requisiti di cui al comma 2 dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988. Al riguardo, ci siamo limitati ad evidenziare che pur non sussistendo propriamente una violazione del divieto di riprodurre norme dichiarate incostituzionali, vi era tuttavia una possibile lacuna sotto questo profilo, corretta dal Senato nel primo decreto e poi scomparsa nel secondo. Ebbene, ci pare che tale situazione di tendenziale mancanza di profili problematici rispetto a detti parametri si possa riscontrare in generale nella decretazione d'urgenza, posto che, tutto sommato, essi sembrano essere perlopiù rispettati. È la stessa lettura dei *Rapporti sull'attività del Comitato per la legislazione*, presentati alla fine di ogni turno di presidenza, a dare conto di come solo occasionalmente siano segnalati perlopiù o, appunto, il rischio di possibili ragioni di incostituzionalità rispetto a situazioni analoghe già oggetto di scrutinio da parte del giudice delle leggi, oppure, se non il conferimento, almeno l'incisione su deleghe legislative attraverso il provvedimento d'urgenza od ancora il fatto che si versi in ipotesi di reiterazione²⁶⁷.

Assai maggiori problemi pone invece, tanto nei “decreti sicurezza” quanto in generale, il rispetto del terzo comma della medesima disposizione testé richiamata. In questo senso sono assai frequenti rilievi del Comitato per la legislazione ora rispetto al titolo non (pienamente) corrispondente al contenuto, ora rispetto alla mancanza di immediata applicabilità per le norme del decreto (che così appalesano la loro natura ordinamentale), ora, soprattutto, come ben abbiamo visto nell'esempio al nostro esame, in relazione alla mancanza di omogeneità. Laddove, peraltro, questi ultimi due rilievi spesso finiscono per coincidere con situazioni in cui è dubbia la sussistenza degli stessi, pur distinti, presupposti costituzionali di cui all'art. 77 Cost.

²⁶⁴ Ed anche in quel caso, tra l'altro, l'errore materiale del legislatore era palese, poiché veniva sanzionata penalmente l'adozione di un certo comportamento in assenza di un'autorizzazione prevista dall'art. 13 delle legge sottoposta a scrutinio, quando invece era l'art. 15 di quel medesimo atto normativo a prevedere l'obbligo di richiedere l'autorizzazione.

²⁶⁵ Si veda la sentenza citata a nota 64, la quale riprende testualmente una espressione già utilizzata nella celebre pronuncia n. 364 del 1988.

²⁶⁶ Prescindiamo qui totalmente dalla questione se effettivamente l'art. 3 della legge in questione venisse realmente abrogato oppure no, su cui si è registrato un ampio dibattito in Aula, per il quale vedi il *Resoconto sommario e stenografico* delle sedute nn. 260 e 261 del 18 e 19 dicembre 2007.

²⁶⁷ Ricordiamo che benché tali due ultime ipotesi ricorrano anche nel caso di specie non ce ne siamo occupati in quanto oggetto di altre relazioni: cfr. *supra*, note 2 e 18.

Né il giudizio sembra essere più positivo per quanto attiene al rispetto delle Circolari sulla formulazione dei testi normativi, visti i rilievi con costante frequenza sollevati al riguardo nei pareri del Comitato per la legislazione, in particolare sotto i profili delle clausole di abrogazione, dell'uso della tecnica della novella e dei rinvii ad altre fonti. Sotto questo profilo, il d. l. n. 181 del 2007 segna il culmine del possibile cattivo uso della tecnica legislativa, tanto che l'errata formulazione di un rinvio normativo contenuto nella disposizione finisce per determinarne la illegittimità costituzionale.

Senza contare, per concludere, i vizi di tipo ordinamentale, derivanti, ad esempio, dal susseguirsi di continui interventi sulla stessa materia, dalla mancanza di coordinamento tra la delegazione legislativa e la decretazione d'urgenza, ai quali il Comitato per la legislazione ha opportunamente dimostrato attenzione e che, almeno per il difetto di coordinamento con la delega legislativa, riguardano anche il caso dei "decreti sicurezza"²⁶⁸.

Peraltro l'esistenza di tutte questi difetti sembra almeno in parte dovuta (o, almeno, sicuramente aggravata) alla mancata attivazione di una corretta analisi di fattibilità sia in fase di predisposizione del decreto legge da parte del Governo, come risulta inequivocabilmente dallo scarso numero di d.d.l. forniti di ATN e AIR²⁶⁹ (e dalla scarsa qualità di dette analisi in molti di quei casi in cui sono presenti²⁷⁰), sia durante l'istruttoria parlamentare. Anzi, in tal sede le ragioni politiche sono talmente prevalenti che, grazie all'uso combinato di istituti quali il "maxiemendamento" e la questione di fiducia, i testi dei decreti legge escono assai spesso eterogenei, oscuri, ecc.²⁷¹.

Il quadro complessivo che ne esce è, in sostanza, quello di uno stravolgimento, nella prassi, del decreto legge, laddove le problematiche relative ai requisiti normativi non sono che una spia del più grave malessere in cui versa tale fonte. Non resta, quindi che auspicare un potenziamento delle prerogative, e delle relative garanzie, dei *veto players* suscettibili di intervenire a porre un freno alla degenerazione della decretazione d'urgenza. E quindi, *in primis*, le strutture parlamentari preposte al controllo, ed in particolare il Comitato per la legislazione, la cui attività è stata oggetto di attenzione da parte del Presidente Ciampi, in occasione del più volte citato rinvio della legge di conversione del d. l. n. 4 del 2002, e, indirettamente, da parte della Consulta nella sentenza n. 171 del 2007, benché non ci si possa nascondere le difficoltà che l'adozione di idonee modifiche regolamentari, all'uopo necessarie in entrambi i rami del Parlamento²⁷², comporterebbe.

Nelle more di tale (futuro e incerto) adeguamento, l'unica soluzione può essere rappresentata, al contempo, tanto dal ricorso al potere di rinvio da parte del Capo dello Stato, da esercitarsi in ipotesi estreme ed eclatanti di abuso della decretazione d'urgenza²⁷³, tanto, e soprattutto, dal controllo della Corte costituzionale. In questo senso, va salutata con estremo favore la sentenza n. 171 del 2007, grazie alla quale, ricorrendo alla omogeneità, si è finalmente superato l'*empasse* che impediva alla Corte di operare un efficace sindacato sulla carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza²⁷⁴; se questa decisione fosse veramente il preludio di future aperture e sviluppi²⁷⁵, che portassero anche

²⁶⁸ Cfr. infatti A. GHIRIBELLI, *Il procedimento*, cit.

²⁶⁹ Il dato si ricava agevolmente dai *Rapporti* del Comitato per la legislazione. A titolo di esempio, si veda quello relativo al secondo turno di presidenza della XV legislatura (6 aprile 2007-5 febbraio 2008), in cui si evidenzia come su 28 provvedimenti esaminati soltanto 5 fossero corredati di ATN e AIR e 1 della sola ATN.

²⁷⁰ E proprio i "decreti sicurezza" ci offrono un esempio concreto: mentre il d. l. n. 181 del 2007 era privo sia di AIR che di ATN, il d. l. n. 249 del 2007 le presentava entrambe, ma redatte in modo alquanto sommario (basti pensare alla apodittica affermazione della compatibilità delle misure con il diritto comunitario e con le norme costituzionali, quando, trattandosi di misure di prevenzione *ante delictum*, in parte rivolte a cittadini di Stati membri dell'Unione europea, entrambi i punti avrebbero richiesto una sia pur minima motivazione).

²⁷¹ Si veda ancora la relazione di A. GHIRIBELLI, *Il procedimento*, cit., in particolare il paragrafo 4, che analizza il ricorso a tali strumenti proprio in relazione al d. l. n. 181 del 2007.

²⁷² Ma soprattutto al Senato, dove neppure esiste un organo paragonabile al Comitato. Sul punto si vedano comunque ampiamente le conclusioni di A. GHIRIBELLI, *Il procedimento*, cit., alle quali aderiamo pienamente.

²⁷³ Circa le cautele che il Presidente della Repubblica è bene osservi nel farsi garante della legalità costituzionale in simili ipotesi, sia consentito rinviare al nostro S. SCAGLIARINI, *Il Presidente*, cit., in particolare 280.

²⁷⁴ Per usare l'espressione di P. CARNEVALE, *Il vizio*, cit.

²⁷⁵ Come ritiene A. RUGGERI, *Ancora*, cit., 3.

ad una valorizzazione dei requisiti legislativi nel giudizio di legittimità costituzionale, è nostra opinione che ciò darebbe un grande contributo a fare chiarezza nel settore delle fonti del diritto, che è poi, come ci ricorda la Corte, funzionale alla tutela dei diritti costituzionalmente riconosciuti²⁷⁶ (e quindi strettamente legato alla stessa forma di Stato²⁷⁷).

²⁷⁶ Si legge al punto 5 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 171 del 2007 che «se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi ... non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso».

²⁷⁷ In termini, cfr. ancora A. RUGGERI, *Ancora*, cit., 1.

ANNALISA GHIRIBELLI

IL PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE NEI DUE RAMI DEL PARLAMENTO: IL D.L. SICUREZZA E SICUREZZA BIS.

SOMMARIO: 1. Interazione tra disegno di legge di conversione e altre fonti normative. - 2. La differente disciplina di conversione alla Camera e al Senato. 3. Il problema dell'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione: il diverso orientamento delle due Camere sull'ammissibilità. - 4. I maxiemendamenti e la questione di fiducia come strumento di conversione del decreto-legge. - 5. Conclusioni

1. Interazione tra disegno di legge di conversione e altre fonti normative

Entrambi i disegni di legge di conversione del decreto-legge 1 novembre 2007, n. 181 e del decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249 presentano il ricorso all'uso «combinato»²⁷⁸ del decreto-legge e del decreto delegato. In particolare, nel primo caso il decreto-legge interviene sulla previgente disciplina novellando le disposizioni del decreto legislativo n. 30/2007, emanato in attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; la delega è ancora aperta per l'adozione di interventi integrativi e correttivi al d. lgs. n. 30/2007 ed ha scadenza al 10 ottobre 2008²⁷⁹. Nel secondo caso la circostanza risulta ulteriormente aggravata per il fatto che, contestualmente all'emanazione del decreto-legge n. 249/2007, il Consiglio dei Ministri ha approvato anche uno schema di modifica del d. lgs. n. 30/2007 stesso²⁸⁰. Siamo di fronte ad una forma di interazione tra decreto-legge e decreto legislativo, nella quale entrambi gli strumenti normativi sono utilizzati per raggiungere una stessa finalità, ma, come osservato dal Comitato per la Legislazione²⁸¹, è auspicabile un uso più coerente e coordinato degli strumenti normativi che sono nella disponibilità del governo.

La circostanza particolare che induce a riflettere sul punto è legata all'uso «correttivo» del decreto-legge rispetto al decreto delegato quando è sempre «aperta» la delega e sarebbe, dunque,

²⁷⁸ L'espressione è di A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 392

²⁷⁹ Ricordiamo che la legge delega alla quale facciamo riferimento è la L. 62/2005 la quale, all'art. 1, comma 5, prevede il termine di 18 mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del D. Lgs. n. 30/2007 (e cioè dal 10 aprile 2007) per l'adozione di interventi integrativi e correttivi allo stesso D.Lgs. 30/2007.

²⁸⁰ Ricordiamo, infatti, che lo schema di decreto legislativo di modifica del d. lgs. n. 30/2007 è stato approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2007. Le modifiche, secondo quanto precisato dal comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri, si sono rese necessarie al fine di adeguare la normativa sugli allontanamenti di cittadini comunitari alle esigenze di celerità ed effettività della loro esecuzione in caso di comportamenti gravi e per motivi imperativi di pubblica sicurezza. Tra le disposizioni modificate vi è la disciplina relativa alla dichiarazione di presenza sul territorio nazionale, la necessità che le fonti di reddito siano dimostrabili e, ovviamente, lecite, la cancellazione anagrafica in caso di allontanamento per motivi di sicurezza, l'obbligo di consegna di un attestato di ottemperanza all'ingiunzione di lasciare il territorio nazionale. Lo schema di decreto legislativo sarà sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti. Si ricorda inoltre che presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera è in corso l'esame in sede referente del d.d.l. governativo A.C. 2976, recante *Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero*, e delle abbinate proposte di legge di iniziativa parlamentare.

²⁸¹ Si veda il parere del Comitato per la Legislazione sul d.d.l. di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 novembre 2007, n. 181 (C. 3292) del 12 dicembre 2007 in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 12 dicembre 2007, p. 4 e il parere del Comitato per la Legislazione sul d.d.l. di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249 (C. 3325) del 15 gennaio 2008 in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 15 gennaio 2007, pp. 9, 11 e 12. Precisiamo che mentre nel primo caso il Comitato si è limitato a formulare il rilievo nella premessa al parere, nel secondo caso si è espresso nel senso di valutare l'opportunità di riformulare le disposizioni contenute nel decreto-legge in termini di novella al d. lgs. n. 30/2007 con una apposita osservazione in tal senso.

possibile per il Governo intervenire con un nuovo decreto legislativo²⁸². Infatti, dal punto di vista dei rapporti tra fonti del diritto, se un decreto-legge intervenisse a modificare un decreto legislativo dopo la scadenza della delega, non vi sarebbero problemi particolari²⁸³. La motivazione principale per la quale il Governo ricorre al decreto-legge in luogo del decreto legislativo è essenzialmente legata al “*fattore tempo*”²⁸⁴ che consente, per il primo, un *iter* di approvazione molto più rapido²⁸⁵.

Da un punto di vista di tecnica legislativa, è chiaramente corretta l’osservazione che il Comitato per la Legislazione rivolge al Governo nel senso di valutare l’opportunità di riformulare alcuni articoli contenuti nel decreto-legge in termini di novella del decreto legislativo, in linea con le previsioni della Circolare 21 aprile 2001 e la Guida 2 maggio 2001 sulla corretta redazione dei testi normativi²⁸⁶, e, quindi, contribuisce a meglio coordinare la legislazione vigente.

Il Comitato, in precedenti occasioni, ha rilevato l’intervento con decreto-legge in materie per le quali era “aperta” una delega: nei pareri del 9/7/2003²⁸⁷ e del 1/4/2003²⁸⁸, ha invitato il legislatore a valutare la coerenza degli strumenti normativi utilizzati e, in modo specifico, al ricorso al decreto-legge “*in materie per le quali sono aperti i termini per l’esercizio della delega legislativa*” (nel caso specifico integrativa e correttiva) ovvero nel caso in cui siano all’esame del Parlamento disegni di legge sulla stessa materia. Nel parere del 29/4/2003²⁸⁹, con raccomandazione, ha sollecitato un uso coerente degli strumenti normativi “*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*”, soprattutto in considerazione della difficile conoscibilità da parte dei destinatari della normativa prodotta²⁹⁰. I provvedimenti che mirano a

²⁸² E’ infatti possibile, per il Governo, il ricorso «ripetuto» alla delega, purché lo stesso rispetti il termine, l’oggetto e i principi e criteri direttivi definiti dalla legge. La Corte costituzionale, con sentenza n. 422/1994 ha affermato che è consentito, al Governo, il ricorso all’uso frazionato e ripetuto di una stessa delega, nel rispetto dell’art. 76 Cost. In questo senso si vedano A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006. Peraltro, il ricorso all’uso «frazionato» della delega consistente nella possibilità, per il Governo, in presenza di deleghe ad oggetto multiplo, di emanare più decreti legislativi, è esplicitamente consentita dall’art. 14, comma 3, della L. 400/1988.

²⁸³ In tal senso si veda A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 394.

²⁸⁴ L’espressione è di N. LUPO, *Il “fattore tempo” nella conversione dei decreti-legge* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 3 seminario 1992*, Milano, 1993.

²⁸⁵ Riteniamo, in accordo con A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 396-397, che – nonostante la definizione pressoché identica fornita da C. MORTATI nel suo *Istituzioni di diritto pubblico* (1952) del decreto-legge e del decreto legislativo in quanto atti deliberati dal Consiglio dei Ministri, emanati dal Capo dello Stato e pubblicati con le stesse modalità delle leggi formali – che le due fonti differiscano profondamente tra di loro sia per l’*iter* procedurale che li caratterizza sia per il passaggio parlamentare “*ulteriore*” che contraddistingue lo schema di decreto legislativo, sottoposto al parere obbligatorio della Commissione parlamentare che, invece, non sussiste per lo schema di decreto-legge (tale parere è, peraltro, reso obbligatorio per le deleghe ultrabiennali). Sul punto si vedano S. M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa* in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1996, pp. 600 e ss. e N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell’esperienza repubblicana* in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 361 e ss.

²⁸⁶ Ricordiamo come la regola 3.3. della Guida alla redazione dei testi normativi (Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92) contenga una definizione della “novella”, identificata come modifica testuale. Le norme recanti novelle si compongono dell’alinea contenente il rapporto di sostituzione o di integrazione tra la norma previgente e la novella, in modo che la nuova disposizione non si limita a stabilire, genericamente, l’inserimento della novella ma indica sempre l’esatta collocazione della stessa.

²⁸⁷ AC 4118, in Resoconto della seduta del 9/7/2003, p. 5. Le osservazioni del Comitato, anche in questo caso, non sono state recepite.

²⁸⁸ AC 4833, in Resoconto della seduta del 1/4/2003, p. 6.

²⁸⁹ AC 3909, in Resoconto della seduta del 29/4/2003, p. 5.

²⁹⁰ Si vedano i pareri del 25/7/2003 (AC 4199), in Resoconto della seduta del 25/7/2003, p. 4 e del 15/7/2004 (AC 5137), in Resoconto della seduta del 15/7/2004 dove il Comitato, collegandosi alle disposizioni contenute nella legge n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente) richiama l’esigenza che le disposizioni in materia tributaria siano modificate mediante provvedimento espresso. Rispetto al differimento di termini, nei pareri del 11/2/2004 (AC 4653), in Resoconto della seduta del 11/2/2004, p. 4, del 3/3/2004 (AC 4738), in Resoconto della seduta del 3/3/2004, pp. 3-4 e del 14/7/2004 (AC 5122), in Resoconto della seduta del 14/7/2004, pp. 11 e ss., il Comitato ha sottolineato come quando esso sia previsto da disposizioni di proroga può rendere difficilmente conoscibili ai destinatari le prescrizioni

stabilire un collegamento con i lavori legislativi in corso e le deleghe aperte sono generalmente rivolti a dettare “discipline-ponte” in attesa dell’approvazione di altri provvedimenti (leggi o decreti legislativi). Nella XV Legislatura si segnalano, in particolare, il caso della legge di conversione del decreto-legge n. 279/2006 (C. 1952) in materia di previdenza complementare²⁹¹, del decreto-legge n. 297/2006 (C. 2112) in materia di recepimento di direttive comunitarie²⁹², del d.l. n. 73/2007 relativo all’attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell’energia, il n. 117/2007 in materia di sicurezza stradale e il d.l. n. 159/2007 in materia economico-finanziaria.

Talvolta il Governo ha fatto uso del decreto-legge per modificare e integrare provvedimenti legislativi di recentissima approvazione spesso senza ricorrere all’utilizzo della tecnica della novellazione²⁹³. Rispetto a tale prassi il Comitato ha richiamato l’attenzione sul ripetuto utilizzo dello strumento della decretazione d’urgenza per apportare integrazioni e correzioni a provvedimenti normativi molto recenti²⁹⁴, raccomandando la necessità di inserire clausole di coordinamento della nuova disciplina rispetto a quella su cui si intende incidere²⁹⁵.

Il problema necessita di essere affrontato anche dal punto di vista costituzionale e parlamentare. Occorre chiedersi, in primo luogo, se siamo di fronte ad una scelta del Governo di tipo prettamente «procedurale» e, dunque, l’esecutivo opta per un *iter* parlamentare di approvazione che è indubbiamente meno lungo e complesso di quello seguito dai decreti delegati (principali e correttivi) senza, tuttavia, evitare i limiti «sostanziali» della delega. E, in secondo luogo, se l’uso del decreto-legge non sia «elusivo» rispetto alla legge delega²⁹⁶.

In più occasioni, il Comitato ha evidenziato come l’introduzione nel provvedimento d’urgenza di disposizioni di carattere sostanziale contrasti con “*un ordinato e coerente impiego delle fonti normative e con un corretto utilizzo dell’iniziativa legislativa da parte del Governo*”²⁹⁷. Ha inoltre

finali.

²⁹¹ Il Comitato ha, in questo caso, espresso un parere volto a riscrivere il comma 4 dell’art. 23 del decreto legislativo n. 252/2005, che risultava, peraltro, già oggetto di modifica anche da parte dei commi 388 e 396 dell’art. 18 del disegno di legge finanziaria 2007.

²⁹² In questo caso, il Comitato ha messo in luce come il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 297/2006, agli articoli 1 e 2 contiene disposizioni volte a dare attuazione a due direttive comunitarie per le quali il disegno di legge comunitaria contiene un’apposita delega (così che si ha l’attribuzione al Governo di una delega per la disciplina di una materia che viene pressoché contestualmente definita con il decreto-legge in esame) e riproduce, all’art. 3, una disposizione già contenuta nella legge comunitaria al fine di anticiparne l’entrata in vigore ed evitare la procedura di infrazione a livello comunitario, determinando, però una sovrapposizione tra il testo della legge comunitaria e il disegno di legge di conversione.

²⁹³ Si tratta, ad esempio, del caso della L. 189/2002 (Legge Bossi-Fini) successivamente integrata dal decreto-legge 9 settembre 2002 n. 195 e dalla legge finanziaria n. 289/2002 il cui contenuto è stato notevolmente modificato dal decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, del decreto-legge n. 143/2003 su Consip s.p.a., del decreto-legge n. 356/2003 che ha abrogato una disposizione della legge finanziaria 2004 antecedentemente alla sua entrata in vigore al fine di evitare che la stessa producesse effetti, del decreto-legge n. 66/2004 che ha modificato il comma 57 dell’articolo unico della legge finanziaria.

²⁹⁴ Si veda il parere del Comitato sul A.C. 3197 (successivamente decreto-legge n. 195/2002).

²⁹⁵ Si veda il parere del Comitato sul A.C. 3524.

²⁹⁶ Ci riferiamo, in questo caso, ai decreti-legge cui il Governo ricorre per eludere i limiti posti dalla legge delega. Pronunciandosi sul d.l. n. 297/2006 (relativo al recepimento di direttive comunitarie e all’adeguamento a decisioni in ambito comunitario) il Comitato ha raccomandato al legislatore di evitare forme di sovrapposizione di strumenti normativi diversi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina che concretamente opera.

²⁹⁷ Si vedano, ad esempio, 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 e ss.

ribadito²⁹⁸ come il ricorso al decreto-legge debba essere compatibile con l'esigenza di un uso corretto e proprio dei diversi strumenti normativi.

Rispetto ai casi qui in esame, tralascieremo di considerare l'uso del decreto-legge come elusivo della legge delega²⁹⁹ in quanto, sia il decreto-legge n. 181/2007 che il n. 249/2007 non contrastano con i principi e criteri direttivi della delega e rientrano nell'oggetto, potendo, quindi, assumere la forma di decreti delegati. A ciò si aggiunge, tuttavia, una considerazione ulteriore legata al ricorso al decreto-legge e, dunque, all'urgenza³⁰⁰ che caratterizza l'intervento e che consente di "giustificare" l'intervento correttivo con decreto-legge. Se l'urgenza sussiste, l'intervento con decreto-legge sembra giustificato dal fatto di evitare solo i limiti procedurali che caratterizzano il decreto legislativo, in caso contrario sembrerebbe eccedere anche i limiti sostanziali³⁰¹. Se analizziamo il parere del Comitato relativo al d.l. n. 249/2007, la questione diviene ancora più interessante: in questo caso, infatti, l'intervento con decreto-legge apparirebbe giustificato unicamente per "l'urgenza del provvedere" dato che, contestualmente, il Governo ha approvato un correttivo al d. lgs. n. 30/2007. Si potrebbe, quindi, pensare che il Comitato nell'esprimere il proprio parere abbia voluto, in qualche modo, indurre la Commissione di merito ad una riflessione anche dal punto di vista della sussistenza della necessità e, dunque, della legittimità costituzionale del decreto-legge. Tuttavia, in Commissione Affari Costituzionali la questione non ha portato ad una riformulazione della disposizione, anche se è stata rilevata la necessità di procedere ad un esame contestuale del decreto-legge e del decreto legislativo al fine di un miglior coordinamento.

Infine, anche se la fattispecie non riguarda i casi qui in esame, ci soffermeremo brevemente a considerare, per l'importanza che il fenomeno assume, il rapporto tra art. 76 e art. 77 della Costituzione rispetto all'inserimento di norme di delega nella conversione dei decreti-legge, aspetto che merita di essere ricordato per più ordini di motivi: in primo luogo perché costituisce una prassi sempre più ricorrente da parte del Governo e dei due rami del Parlamento, in secondo luogo perché è oggetto del vaglio di ammissibilità di emendamenti da parte dei rispettivi Presidenti di Assemblea e, infine, per gli orientamenti assunti dagli organi di garanzia (Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale) rispetto all'uso sempre più frequente.

La dottrina unanime non ammette che il Governo, con decreto-legge, si attribuisca deleghe legislative³⁰². Il divieto in questione viene ribadito in due disposizioni dell'art. 15 della L. n.

²⁹⁸ Si vedano, in particolare, il parere del 27/3/2003 (AC 3664/B), in Resoconto della seduta del 27/3/2003, p. 5, nel quale il Comitato ha espresso condizioni ed osservazioni che sono state recepite con emendamenti in Commissione (seduta del 25 febbraio 2003, si veda il resoconto sommario della VIII Commissione – Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici del 27 febbraio 2003); del 14/1/2004 (AC 4593) in Resoconto della seduta del 14/1/2004, p. 7 ed il parere del 18/5/2004 (AC 4962), in Resoconto della seduta del 18/5/2004, p. 5: la Commissione non ha, in questo caso, recepito la condizione posta dal Comitato. Quest'ultimo caso è particolarmente importante perché sulla legge di conversione del d.l. 29 marzo 2004, n. 80 si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 171/2007.

²⁹⁹ Ad esempio, è elusivo della legge delega il decreto-legge che riproduce i contenuti di un precedente decreto legislativo dichiarato incostituzionale dalla Corte per eccesso di delega (si veda, ad esempio, il caso del decreto-legge n. 345/2000 "*Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche*"). Come ricorda A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 409, il Comitato per la Legislazione si limita a "*rileva(re) che il decreto-legge riproduce quasi integralmente il contenuto del decreto legislativo dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale*", ma le osservazioni espresse non vengono recepite dalla Commissione.

³⁰⁰ Quanto alla "straordinarietà", rimane difficile ritenere straordinario un provvedimento sul quale sia stata emanata una delega in quanto il requisito della straordinarietà fa riferimento alla imprevedibilità del contenuto. Così, P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2007.

³⁰¹ Dal punto di vista costituzionale, la questione di costituzionalità potrà essere sollevata solo nel caso in cui il decreto-legge intervenga a delega aperta, nel termine fissato dalla delega stessa e non rispetti i principi ed i criteri direttivi della stessa: se, invece, il decreto-legge eccedesse limiti ulteriori, come ad esempio l'oggetto, andando a disciplinare su un oggetto diverso da quello di delega, si avrebbe, in quel caso, un normale esercizio del potere governativo di emanare decreti-legge ai sensi dell'art. 77 Cost. Lo stesso avverrebbe nel caso in cui si eccedessero i termini in quanto non si porrebbero problemi di interferenza funzionale tra decreto legislativo e decreto-legge.

³⁰² Sul punto si vedano, tra gli altri, R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale* in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1988, pp. 941 e ss., A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge. I profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, pp. 367 e

400/1988 che ha stabilito che il Governo non può, mediante decreto-legge, “*conferire deleghe legislative ai sensi dell’art. 76 della Costituzione*” e “*provvedere nelle materie indicate dall’art. 72, quarto comma, della Costituzione*”, tra le quali rientrano i disegni di legge di delegazione legislativa.

Per quanto attiene, invece, all’inserimento di norme di delega, di proroga o differimento di leggi di delega all’interno della legge di conversione, occorre considerare la definizione della legge di conversione ed il suo rapporto con il decreto-legge. In dottrina si sono affermati due diversi orientamenti: da un lato vi è chi³⁰³ sostiene che la legge di conversione costituisca ordinaria manifestazione della funzione legislativa delle Camere e, come tale, possa contenere qualsiasi contenuto che la funzione legislativa può fare proprio “*novando*” le disposizioni originarie del decreto-legge. Altra parte della dottrina³⁰⁴ ritiene che il procedimento di conversione sia un procedimento legislativo “*speciale*” e che, come tale, il contenuto della legge di conversione debba essere limitato per la specifica connessione che essa ha con il decreto-legge originario³⁰⁵.

ss., A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 59 e ss., V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 184 e ss. il quale afferma che “*sarebbe superfluo sottolineare l’illegittimità di un decreto-legge che contenesse una delega legislativa al Governo*”, A. PIZZORUZZO, *Delle fonti del diritto* in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di) *Commentario del Codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, p. 264 il quale parla di ipotesi “*inconcepibile*”. L’unica opinione perplessa è espressa da C. ESPOSITO, *Decreto-legge* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 831, nota 38. La giurisprudenza costituzionale (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 1998) ha chiarito che “*l’atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge*” (e, dunque, non con decreto-legge).

³⁰³ Sostengono questa interpretazione, tra gli altri, F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge* in *Diritto e società*, 1973, pp. 351 e ss., L. PALADIN, *Art. 77 Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, 1990, pp. 42 – 93, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

³⁰⁴ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione dei decreti-legge*, Padova, 1989, M. RAVERAIRA, *Necessità ed urgenza dei decreti-legge e legge di conversione* in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1986, pp. 602 e ss., R. TARCHI, *Op. cit.*, p. 975, A. CONCARO, *Op. cit.*, p. 116.

³⁰⁵ Non sono mancati orientamenti intermedi volti a differenziare la natura della legge di conversione rispetto a quella degli emendamenti introdotti attraverso di essa (si veda, ad esempio, la posizione assunta da F. SORRENTINO) o che qualificano la legge di conversione come legge di natura formale, configurando gli emendamenti al disegno di legge di conversione come “*atto tipico di iniziativa legislativa*” (si veda, ad esempio, la posizione di S. LABRIOLA, *La legge di conversione* in S. LABRIOLA, *Il Governo e alcune sue funzioni (studi)*, Cedam, Padova, 1981, pp. 177 e ss. La Corte costituzionale ha accolto, pur con oscillazioni, il primo orientamento e tale scelta è stata condivisa anche dal Senato della Repubblica. Più coerenti con il secondo orientamento sono invece il Presidente della Repubblica e la Camera dei Deputati. Dal punto di vista della prassi abbiamo, quindi, alcuni casi di leggi di conversione contenenti proroghe di deleghe legislative, anche già scadute: sono i casi dell’art. 1, comma 2, della legge 2 agosto 1999, n. 263 di conversione del decreto-legge 1 luglio 1999, n. 214, dell’art. 8-ter del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, aggiunto, in sede di conversione, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463, gli artt. 7-bis, comma 1 e comma 2, 10-bis e 10-nonies del decreto-legge 27 dicembre 2002, n. 284, aggiunti, in sede di conversione, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284, l’art. 1, commi 2, 4, 5 della legge 1 agosto 2003, n. 200 di conversione del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147. Si sono verificati anche casi di leggi di conversione contenenti nuove norme di delega, come nel caso dell’art. 11-ter del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 aggiunto in sede di conversione dalla legge 20 novembre 1987, n. 472. Sul punto si vedano A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d’urgenza nella prassi più recente* in *Osservatorio sulle fonti* 2001, pubblicato nel 2002, pp. 123, 138 e A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., pp. 145 e 402. Si veda ancora la l. n. 427 del 1993 di conversione del decreto-legge n. 331/1993 che contiene, all’art. 1, comma 4, una norma di delega per l’emanazione di un testo unico. Altri casi sono riconducibili al fatto che emendamenti contenenti norme di delega o di proroga o differimento di delega sono inseriti nei disegni di legge di conversione: il Presidente della Camera si è pronunciato dichiarandone l’inammissibilità. In relazione al disegno di legge A.C. 4447 di conversione in legge del decreto n. 269/2003 recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell’andamento dei conti pubblici, è contenuta nel parere del Comitato una condizione finalizzata alla soppressione delle disposizioni di cui all’art. 39, comma 14-octies e 14-decies in quanto volti ad integrare principi e criteri direttivi per l’esercizio di deleghe conferite con legge n. 80/2003 e n. 137/2002. La condizione posta dal Comitato non è stata recepita dalla Commissione referente.

Nei casi riferiti ai disegni di legge di conversione A.C. 4560 e A.C. 4697 il Comitato, in occasione dell’esame di una disposizione di delega contenuta in un decreto-legge, ha chiesto la soppressione di un articolo del disegno di legge contenente la delega, ritenendo che il divieto contenuto nella L. 400/1988 per i decreti-legge comportasse un limite anche dei disegni di legge di conversione.

L'inserimento di disposizioni di delega nelle leggi di conversione dei decreti-legge è in aumento e frequente soprattutto nel passaggio al Senato³⁰⁶. Il Comitato ha sempre posto condizioni volte alla soppressione delle disposizioni sostanziali introdotte nei disegni di legge di conversione, accompagnandole, talvolta, con ulteriori considerazioni, ma i pareri espressi non hanno avuto seguito anche perché è apparsa chiara l'esigenza del Governo di procedere, per le questioni oggetto di proroghe, mediante l'inserimento di una delega all'interno del disegno di legge di conversione per evitare di procedere ad abrogazioni di carattere generale³⁰⁷. Il Comitato ha prodotto sul rapporto tra delega e legge di conversione molti pareri, fino a definire un proprio orientamento giurisprudenziale che dovrebbe condizionare le scelte della commissione in sede istruttoria: tuttavia, nella quasi generalità dei casi i rilievi formulati dal Comitato non sono stati seguiti in Commissione e questo aspetto contribuisce a rendere estremamente debole la stessa posizione del Comitato.

La delega legislativa è sintomatica dei rapporti esistenti tra il Parlamento ed il Governo: essa costituisce, infatti, il temporaneo trasferimento della potestà legislativa dal Parlamento al Governo, sia pure per un oggetto circoscritto e sulla base di principi e criteri direttivi individuati nella delega stessa³⁰⁸.

Nel parere sul decreto-legge n. 136/2004, in materia di pubblica amministrazione, il Comitato ha espresso una condizione – recepita dalla Commissione – volta alla soppressione degli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge di conversione in quanto *“l’inserimento in un disegno di legge di conversione di disposizioni di carattere sostanziale non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge”*. Nello stesso parere si trova anche una condizione volta alla soppressione della *“disposizione contenuta nell’art. 3 del decreto-legge che detta una norma interpretativa di un principio di delega: il divieto di conferire deleghe mediante decreto-legge sancito dall’art. 15, comma 2, lettera a) della L. 400, vietando al Governo di conferire deleghe mediante decreto-legge sembra ricomprendere anche il divieto di incidere, anche in via indiretta, sulle disposizioni della delega”*. A ciò si aggiungerebbe, inoltre, il problema ulteriore di definizione del momento a partire dal quale la norma di interpretazione autentica espleta effetti. Analoga condizione soppressiva è stata espressa per il decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (A.C. 4962). In entrambi i casi, tuttavia, la Commissione ha ritenuto di non conformarsi ai pareri del Comitato.

³⁰⁶ Citiamo alcuni degli esempi più significativi: il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 115/2005 (A.C. 6016) e del decreto-legge n. 173/2006 (A.C. 1222) contengono una nuova delega e proroga dei termini di ulteriori deleghe; le leggi di conversione dei decreti-legge n. 237/2004 (aviazione civile), n. 35/2005 (competitività), n. 181/2006 (riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri) contengono nuove deleghe; il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 63/2005 contiene modifiche in ordine alle modalità di esercizio di una delega; i disegni di legge di conversione del decreto-legge n. 266/2004 (proroga di termini), n. 280/2004 (proroga di termini decaduto) e n. 300/2006 (proroga di termini) contengono proroghe di termini di esercizio di deleghe legislative

³⁰⁷ Si veda, in tal senso, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, VANNINO CHITI, sulle modalità di produzione normativa di origine governativa, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza e degli altri strumenti di normazione primaria e secondaria a disposizione del Governo del 28 novembre 2006. Interessante il caso del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 173/2006 (A.C. 1222) con riguardo all'art. 1, comma 5, dove si proroga il termine per l'adozione di disposizioni correttive e integrative ai decreti legislativi attuativi delle deleghe previste dalla legge n. 53/2003 (Legge Moratti): il Comitato ha formulato una osservazione nella quale invita la Commissione di merito a valutare *“l’opportunità di novellare espressamente e in via generale il termine previsto per l’emanazione di disposizione correttive e integrative dell’art. 1, comma 4, L. 53/2003, piuttosto che procedere ad una modifica non testuale del termine limitatamente ad alcuni decreti legislativi”*. Siamo di fronte ad un suggerimento di tecnica normativa che ha come obiettivo quello di privilegiare la modifica testuale in luogo del ricorso alla proroga di disposizioni del decreto legislativo mediante legge di conversione: vediamo come in questo caso i rapporti tra fonti normative diverse siano inscindibilmente connessi ad un problema di qualità delle norme prodotte; l'intervento del Comitato è chiaramente rivolto ad evitare la “confusione” nell'ordinamento giuridico dovuta all’“immissione” di disposizioni secondo canoni non conformi alla pratica delle “buone regole”. Ancora, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto n. 300/2006, nel formulare una condizione volta alla soppressione delle disposizioni di delega contenute ai commi 2 e 3 dell'art. 1 ha osservato che *“peraltro, la delega prevista nel comma 3 dell’articolo in esame – che rinnova un’analoga delega, scaduta il 31 luglio 2003, originariamente prevista nella legge di ratifica della Convenzione sui diritti dell’uomo e sulla biomedicina, siglata a Oviedo il 4 aprile 1997 e del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998 – non esplicita principi e criteri direttivi, che risulterebbero, quindi, desumibili per retationem dai due atti internazionali citati”*, rilevando nuovamente una sovrapposizione e un intreccio tra fonti che non rende chiaro il quadro giuridico, non giungendo neppure a definire quali siano i principi e criteri direttivi della delega.

³⁰⁸ Nel periodo della Presidenza dell'ON. GIUDICE, si segnala invece come un solo parere del Comitato abbia fatto riferimento ai rapporti tra decreto-legge e recante proroga di termini e legge delega: si tratta dell'art. 6, comma 2, del

Ma è lecito che sia l'Esecutivo stesso, con un atto "straordinario" quale il decreto-legge, da adottarsi nella ricorrenza di determinati presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, e che proprio per tali particolari condizioni gode - in via normativa o di prassi - di un "trattamento" privilegiato³⁰⁹, ad auto-conferirsi una delega legislativa, sulla cui approvazione da parte delle Assemblee pone - di norma - la questione di fiducia³¹⁰? Ed è lecito che ponga, in questo modo, le Camere davanti ad un *aut aut* (approvazione del decreto o sfiducia al Governo) che suscita dubbi di legittimità costituzionale, oltre che di correttezza istituzionale? Il rapporto di controllo tra Legislativo ed Esecutivo non viene così ad essere invertito?

Nei casi analizzati, come abbiamo detto, l'esecutivo non si auto-conferisce una delega ma si ha l'intervento con decreto-legge su una delega aperta. Il passaggio che abbiamo affrontato ci consente, tuttavia, di passare all'esame dell'*iter* parlamentare del decreto-legge n. 181/2007 al Senato, dove, come vedremo, il Governo ricorre alla prassi dell'emendamento, alla posizione della questione di fiducia e al maxiemendamento che consentono di approvare in tempi rapidi il provvedimento. Gli interrogativi sopra posti, dunque, troveranno una risposta completa nelle prossime pagine, dopo aver compiuto un'analisi dettagliata sul passaggio al Senato del d.l. n. 181/2007, ma risulta chiaro, sin d'ora, come un uso siffatto della legislazione contrasti radicalmente non solo con le "buone regole"³¹¹ di redazione degli atti, con la realizzazione di ogni forma di istruttoria normativa e di analisi di impatto della regolamentazione, ma anche con il nostro assetto costituzionale e con le "regole" del sistema parlamentare. Da quest'ultimo punto di vista sarebbe senz'altro auspicabile un accordo interistituzionale tra Governo e i due rami del Parlamento volto ad una configurazione diversa dei rapporti tra decreto-legge e disegno di legge di conversione, al fine di evitare il rischio di "prassi difformi" per il disegno di legge di conversione rispetto a quanto previsto dai principi generali dell'ordinamento.

2. La differente disciplina di conversione alla Camera e al Senato

L'attuale disciplina del procedimento di conversione nei due rami del Parlamento è conseguente all'assetto definito al Senato con le modifiche regolamentari del 1988 e alla Camera del 1997³¹².

d.l. n. 248/2007 il quale fissa al 31.12.2008 il termine per l'adozione di progetti di unificazione tra la Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti e la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali di cui all'art. 4, comma 1, lettera a) della L. 24 febbraio 2005, n. 34. L'esercizio di tale delega è scaduto al 30 marzo 2007. Il Comitato ha segnalato alla Commissione come le disposizioni del decreto-legge andassero ad incidere sulle modalità di esercizio della delega e durante l'*iter* di conversione la disposizione è stata soppressa.

³⁰⁹ Il riferimento al "trattamento" privilegiato è, in primo luogo, indubbiamente, relativo al fatto che, costituzionalmente, il decreto-legge e la legge di conversione hanno tempi molto rapidi per giungere allo stato di atti definitivi. Più in particolare, ricordiamo come al procedimento di conversione trovi applicazione, al Senato, il contingentamento dei tempi e l'applicazione della "ghigliottina", nonché, in generale, il principio della precedenza nella calendarizzazione.

³¹⁰ Sul problema della posizione della questione di fiducia, alla quale è spesso connesso il ricorso al maxiemendamento, si rinvia al paragrafo 4, *infra*.

³¹¹ L'espressione è di M. RAVERAIRA (a cura di), "Buone" regole e democrazia, 2007, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ).

³¹² La modifica dell'art. 96-bis scaturisce dalla considerazione pressoché unanime in dottrina che il *sub*-procedimento previsto dalla riforma regolamentare del 1981-82 alla Camera dei Deputati fosse del tutto incapace di svolgere la funzione di argine contro gli abusi della decretazione d'urgenza per cui era stato creato. Si vedano, in tal senso, A. CELOTTO, A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del Regolamento della Camera* in *Rassegna Parlamentare*, 1998, pp. 651 e ss., C. NASI, *L'art. 96-bis del Regolamento della Camera ed il procedimento di conversione dei decreti-legge*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2001, pp. 457-458, AA.VV. *I decreti-legge non convertiti*, Giuffrè, Milano, 1996. Per approfondimenti sul punto si rinvia alle relazioni del Prof. SIMONE SCAGLIARINI e della dr.ssa CHIARA FATTA.

L'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera prevede l'intervento³¹³ della commissione competente per materia che opera in sede referente³¹⁴ (volto, tra l'altro, ad accertare la sussistenza, nella relazione governativa, dei requisiti costituzionali previsti dall'art. 77), e del Comitato per la Legislazione cui il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione al momento della loro presentazione.

Gli elementi innovativi che caratterizzano l'art. 96-*bis* sono essenzialmente tre: in primo luogo la soppressione del *sub*-procedimento di verifica dei presupposti previsti dall'art. 77 Cost. disciplinato dal vecchio art. 96-*bis*; in secondo luogo, l'attribuzione al Comitato per la Legislazione del compito di esprimere il parere alle Commissioni competenti sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge *“anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità ed omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione”*³¹⁵; infine, la possibilità ammessa dal terzo comma dell'art. 96-*bis* di presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di un disegno di legge di conversione o del relativo decreto-legge³¹⁶.

³¹³ Secondo lo schema di modifica del Regolamento presentato dai deputati Guerra, Lembo e Tassoni, pubblicato in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 7 luglio 1997, si prevedeva che il Presidente di Assemblea non procedesse all'assegnazione qualora i disegni di legge di conversione risultassero sprovvisti di apposita relazione tecnica predisposta dal Governo, al fine di dar conto dei presupposti di necessità ed urgenza dei provvedimenti e di descrivere gli effetti attesi della loro attuazione e le conseguenze delle norme da essi recate sull'ordinamento. Questo aspetto è stato oggetto di discussione in quanto, in primo luogo, la sanzione di improcedibilità non fa venir meno la vigenza provvisoria del decreto-legge che risulta così sottratto all'intervento del Parlamento potendo determinare anche effetti irreversibili (in tal senso si vedano gli interventi dei deputati Lorenzetti e Meloni del 24 giugno 1997). Inoltre, una siffatta attribuzione al Presidente della Camera rischiava di coinvolgerlo nel dibattito politico. Il deputato Calderisi ha fatto notare come non si dovesse coinvolgere il Comitato per la legislazione nella decisione sul rispetto delle regole costituzionali. Il potere del Presidente di non far luogo all'assegnazione è stato stralciato dal nuovo testo dell'art. 96-*bis*, mentre è stato rafforzato il ruolo del Comitato per la Legislazione.

³¹⁴ Il riferimento dell'art. 96-*bis* alla sede referente rende disponibili, in capo alla Commissione, tutti gli strumenti tipici dell'istruttoria legislativa indicati dall'art. 79, comma 4, del Regolamento della Camera. L'esame della Commissione in sede istruttoria è dunque rivolto ad accertare la necessità dell'intervento normativo in relazione all'uso di strumenti diversi in grado di realizzare il medesimo obiettivo, la compatibilità del contenuto della disciplina esaminata con la Costituzione, il diritto comunitario, le competenze regionali e locali; l'esatta definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi scelti per il loro conseguimento, l'indicazione di termini adeguati per conseguirli, gli oneri connessi per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; il carattere inequivoco e chiaro delle definizioni e delle disposizioni e l'idonea sistemazione del contenuto del provvedimento in articoli e commi. Ricordiamo come l'art. 79 del Regolamento della Camera (in linea con quanto previsto dalle Circolari sull'istruttoria legislativa adottate congiuntamente dai Presidenti di Camera e Senato nel 1997) ponga attenzione sia ad elementi di *drafting* formale che sostanziale: in particolare, nell'elencazione sopra riportata, troviamo indicazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Ricordiamo, altresì, come la Commissione disponga, in sede istruttoria, delle procedure informative – ed in particolare dell'indagine conoscitiva – quali strumenti di raccordo con le strutture governative che hanno “formato” il provvedimento. Per quanto attiene all'AIR, in riferimento al decreto-legge dobbiamo peraltro ricordare la difficoltà applicativa della procedura ad un atto normativo che vige per soli 60 giorni al massimo; lo stesso può dirsi anche per la legge di conversione che, per sua natura, deve essere approvata entro i tempi costituzionali e, dunque, non può essere sottoposta ad una analisi che richiede tempi ben più ampi. In questo senso si veda M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, 2007, cit., pp. 240 ss.

³¹⁵ Nella versione dell'art. 96-*bis* novellata non è stata mantenuta la facoltà per le Commissioni di proporre all'Assemblea la soppressione delle parti dei decreti-legge che contrastino con i limiti previsti dalla legislazione vigente, anche se viene attribuito al Comitato per la Legislazione il potere di proporre la soppressione di disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge previsti dalla vigente legislazione (art. 96-*bis* comma 1) che, sostanzialmente, sono i limiti previsti dalla L. 400/1988. Per approfondimenti sul punto si rinvia alla relazione del Prof. SIMONE SCAGLIARINI.

³¹⁶ L'art. 96-*bis*, al comma 3, prevede che *“entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione, un presidente di Gruppo o venti deputati possono presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di esso o del relativo decreto-legge”*. La definizione sembra suscitare qualche problema in ordine alla possibilità di elusione del divieto risultante dal combinato disposto degli articoli 72, comma 1, e 77, comma 2, di adottare procedure che ostacolano l'adempimento da parte della Commissione di riferire all'Assemblea, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 79, comma 8, del Regolamento della Camera, secondo cui *“nell'esame in sede referente eccezioni pregiudiziali, sospensive o comunque volte ad impedire*

Se le modifiche regolamentari del 1997 hanno soppresso il sub-procedimento di verifica dei requisiti costituzionali alla Camera dove tale verifica è adesso affidata alla Commissione referente, ricordiamo come, invece, al Senato la Commissione Affari Costituzionali, ai sensi dell'art. 78 R.S., entro cinque giorni debba fornire il parere relativo alla sussistenza dei requisiti costituzionali e "legislativi" del disegno di legge di conversione alla Commissione di merito³¹⁷.

Alla Camera, il passaggio dal Comitato per la Legislazione consente un esame puntuale in ordine ai profili di specificità, omogeneità e limiti di contenuto che non trova corrispondenza al Senato. Infatti, il Senato, per propria scelta, ha deciso di non istituire un organo analogo a quello creato nell'altro ramo del Parlamento; non per questo, tuttavia, non ha tenuto in considerazione il problema della qualità della legislazione ed ha adottato le Circolari del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa e del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Si è poi avvalso dei pareri della Commissione Affari Costituzionali maggiormente orientati ai profili qualitativi dei disegni di legge ed ha operato nel senso di un potenziamento delle strutture tecniche di supporto³¹⁸, con l'istituzione del Servizio per la qualità degli atti normativi. Tuttavia, il fatto che

l'adempimento dell'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea non possono essere poste in votazione; di esse dovrà però farsi menzione nella relazione della Commissione". Con l'approvazione delle questioni incidentali la Camera non respinge il provvedimento in ordine al quale le stesse sono poste, ma si limita a stabilire che esso non passi in discussione, evitando così l'effetto reiezione.

L'art. 96-bis, comma 3, riferito alle pregiudiziali di costituzionalità presentate in relazione all'art. 77, comma 2 (val la pena soffermarsi brevemente sul profilo ora in esame, in considerazione del fatto che il nuovo testo dell'art. 96-bis detta una disciplina sostitutiva del previgente sub-procedimento rappresentato dal vaglio preliminare circa la sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza e costituisce uno strumento del quale la Camera può servirsi per vagliare *in itinere* un controllo sui presupposti di costituzionalità dei decreti-legge), in ordine alla sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e di urgenza (si ricorda come, in sede di prima prassi applicativa, sia emerso il dubbio se il controllo circa la sussistenza di tali requisiti dovesse rientrare tra le funzioni assegnate al Comitato per la Legislazione; nella seduta del 13 gennaio 1998, come ribadito con lettera del Presidente della Camera al Presidente del Comitato del 15 gennaio 1998, è stato chiarito che il controllo circa l'effettiva sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge deve intendersi rimesso alla Commissione di merito cui il disegno di legge di conversione è assegnato in sede referente, secondo quanto previsto dall'art. 96-bis, comma 2), non deve essere ricondotto al caso di improcedibilità ai sensi dell'art. 72, comma 2, del Regolamento della Camera: il Governo, infatti, trasferirà il contenuto dei decreti-legge non convertiti a causa della presentazione della pregiudiziale di costituzionalità in uno o più disegni di legge ordinari. Il parere del Comitato per la Legislazione ha una priorità logico-temporale rispetto all'attivazione della presentazione di una questione pregiudiziale. Entrambi gli istituti sono, infatti, posti a garanzia dell'omogeneità di contenuto del decreto-legge e, per questo, si ritiene costituire un valido elemento la valutazione del Comitato, qualora essa sia negativa, che mira ad integrare la motivazione della questione pregiudiziale da presentare in Assemblea. Non si può, tuttavia, certo ammettere che la presentazione della pregiudiziale sia preclusa laddove il parere del Comitato sia favorevole, dato che, in quel caso, la pregiudiziale potrebbe, ad esempio, essere motivata dall'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza che non sono oggetto di giudizio del Comitato. Occorre altresì ricordare come, mentre la mancanza dei presupposti costituzionali di cui all'art. 77 Cost. non implica necessariamente la disomogeneità del decreto-legge, l'assenza di omogeneità del provvedimento comporta spesso il mancato rispetto dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza. Durante la XV Legislatura il ricorso alla pregiudiziale di costituzionalità nel corso dell'esame in Assemblea di disegni di legge di conversione di decreti-legge è stato abbastanza elevato ricorrendo per 8 provvedimenti alla Camera dei Deputati. Nella maggior parte dei casi le pregiudiziali presentate sono volte ad eliminare il provvedimento d'urgenza per il suo contenuto fortemente eterogeneo o per la presenza di disposizioni ordinamentali o per la confusione tra fonti normative che il provvedimento all'esame presenta. Nella totalità dei casi esse sono state respinte in Assemblea. Per ulteriori approfondimenti sul punto si rinvia alla relazione della dr.ssa CHIARA FATTA.

³¹⁷ Se il parere è contrario viene trasmesso anche alla Presidenza del Senato che, entro cinque giorni, lo sottopone al voto dell'Assemblea. Si veda, sul punto, l'art. 78 R.S.

³¹⁸ Al Senato l'attività di *drafting* era svolta in forma accentrata dal "Servizio per la revisione e redazione dei testi normativi", diviso in "Ufficio per la predisposizione tecnica e la stampa dei disegni di legge e dei documenti", che svolgeva attività di consulenza nella predisposizione tecnica dei testi per la presentazione di disegni di legge, soprattutto coordinandoli con precedenti testi legislativi e l' "Ufficio per la revisione dei testi legislativi e dei documenti", che provvedeva alla revisione dei testi dei disegni di legge proposti dalle Commissioni per la discussione in Assemblea e di quelli approvati in Commissione o in Assemblea, con particolare riguardo all'applicazione delle regole per la redazione di testi legislativi.

Il "Servizio per la redazione e la revisione dei testi legislativi e dei documenti" diviene noto come "Servizio *drafting*": costituisce, cioè, punto di riferimento all'interno del Senato per la riflessione sulla stesura delle proposte di legge, per la consulenza ai proponenti e per segnalare la loro conformità o meno alle "Regole e raccomandazioni".

al Senato non esista un organo analogo al Comitato comporta una debolezza dell'organo che si trova letteralmente a "sindacare" l'operato dell'altro ramo del Parlamento in tema di *drafting* legislativo³¹⁹. Il caso del decreto-legge n. 181/2007 è un esempio di come il Comitato per la Legislazione³²⁰ abbia rilevato la presenza dell'errore di *drafting* formale introdotto al Senato con il riferimento sbagliato, formulando il parere in termini di condizione. Il Comitato ha, in linea con quanto stabilito dalla Circolare per la redazione dei testi normativi, evidenziato la presenza di un errore capace di ingenerare confusione ed ha "ammonito" la Commissione formulando una condizione soppressiva della disposizione. La posizione del Comitato viene, inoltre, rimarcata dal relatore del provvedimento con l'annuncio della presentazione di un emendamento in aula³²¹. Sembra acquisire, allora, fondamentale importanza per una possibile riforma regolamentare futura, la creazione al Senato di un organo analogo al Comitato per la Legislazione. Si potrebbe pensare anche ad un organo bicamerale chiamato a svolgere tali funzioni al fine di produrre con maggiore efficacia la valutazione dell'*iter legis* e capace di rendere i propri pareri con maggiore autorevolezza, dovuta ad una minore incidenza della propria attività su scelte di merito e connotato come organo tecnico³²².

Diversamente dalla Camera dei Deputati dove la Circolare dei Presidenti (di Camera e Senato) ha portato alla modifica regolamentare dando vita, dal punto di vista organizzativo, al Comitato per la Legislazione, il Senato ha scelto di operare sul piano degli apparati interni. Nell'ambito della riforma dell'amministrazione dello Stato, che ha avuto corso nel 2001, il "Servizio *drafting*" ha cambiato nome, divenendo, a partire da febbraio 2002, "Servizio per la qualità degli atti normativi" (diviso in "Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi dell'impatto degli atti *in itinere*" e "Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi") e ha visto un ampliamento delle sue funzioni. L'Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* (in collaborazione con i competenti Uffici del Servizio Studi e con quelli della segreteria delle Commissioni) predispone i rapporti sulla fattibilità amministrativa e sull'analisi di impatto di disposizioni contenute in atti normativi *in itinere*, anche verificando analisi e relazioni del Governo. A tal fine l'Ufficio elabora programmi, criteri, parametri che sono sottoposti agli organi politici competenti per l'approvazione. L'Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi cura l'analisi tecnica degli atti con forza e valore di legge (compresi gli atti approvati dal Governo e i regolamenti), prepara il materiale e le analisi tecniche necessarie per gli adempimenti di cui all'art. 73 *bis* del Regolamento del Senato, effettua studi e ricerche sulla produzione normativa nel suo complesso, cura pubblicazioni a carattere periodico sulla produzione normativa, analizza la documentazione nazionale, comunitaria e straniera in materia di produzione normativa. Si prospetta inoltre l'idea di creare, all'interno dello stesso Servizio, un Ufficio AIR (incaricato di occuparsi di analisi di impatto della regolamentazione) e un Osservatorio sull'attuazione della legislazione: se l'analisi di impatto per la regolamentazione consente di valutare se, come e perché introdurre una nuova normativa, le tradizionali funzioni di *drafting* accompagnano il legislatore nella redazione dei testi normativi e l'analisi *ex-post* consente all'Osservatorio di seguire e verificare l'attuazione delle leggi. L'Osservatorio pensato al Senato è diverso da quello esistente alla Camera (che ha il compito di effettuare una riflessione sul sistema delle fonti), in quanto il monitoraggio della concreta attuazione della legislazione rappresenta l'obiettivo prioritario. L'istituzione di una struttura interna al Parlamento che si occupi di verificare come viene attuato il comando del legislatore, in primo luogo dal Governo, ha grande rilevanza. Sul ruolo degli apparati interni si veda P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo: il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2004. C'è chi afferma (P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la Legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi in Il Politico* n. 1/2000 p. 45) la necessità che il progetto di riforma che si è attuato alla Camera investa anche il Senato, sostenendo che, in mancanza di una analoga scelta risulterebbero vanificati gli sforzi fatti da un ramo del Parlamento per una razionalizzazione della produzione legislativa.

³¹⁹ Talvolta, il Senato ha apportato modifiche a disegni di legge approvati in prima lettura dalla Camera intervenendo su aspetti sui quali si era pronunciato il Comitato per la Legislazione e comportando, quindi, un nuovo esame da parte del Comitato, che ha espresso parere con condizioni ed osservazioni in quanto le modifiche adottate dal Senato contrastavano con i principi di "buona legislazione". Il fenomeno è stato particolarmente frequente durante la XV Legislatura. Per approfondimenti sul punto si rinvia alla relazione del PROF. SIMONE SCAGLIARINI.

³²⁰ Il Comitato per la Legislazione ha espresso il suo parere nella seduta del 12 dicembre 2007. Si veda il resoconto stenografico in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 12 dicembre 2007. Per approfondimenti sul punto si rinvia alla relazione del PROF. SIMONE SCAGLIARINI.

³²¹ Infatti, il relatore ON. ANTONIO GIUSEPPE MARIA VERRO annunzia nel corso della seduta del Comitato per la Legislazione del 12 dicembre 2007, la sua intenzione di presentare, in aula, un emendamento interamente soppressivo dell'art. 1-*bis* introdotto dal Senato.

³²² Per considerazioni in merito si veda E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, estratto dalla voce di aggiornamento dell'*Enciclopedia Giuridica*, 2000. Ricordiamo, infatti, che la Commissione Affari Costituzionali, al

Tuttavia, per quanto attiene al procedimento di conversione, sussistono ancora molte differenze tra Camera e Senato. Essenzialmente, le procedure di conversione previste per i due rami del Parlamento divergono in relazione alla disciplina dei tempi, all'emendabilità del provvedimento e al ricorso combinato al maxiemendamento e alla questione di fiducia.

In relazione al primo aspetto, il Regolamento del Senato prevede la fissazione di un termine per la conclusione dell'esame, che deve avvenire "*non oltre il trentesimo giorno dal deferimento*" del disegno di legge di conversione (art. 78, comma 5). Allo scadere del trentesimo giorno, attraverso un meccanismo di "*ghigliottina*" i disegni di legge di conversione vengono posti in votazione nonostante possano essere rimasti numerosi emendamenti da illustrare e da votare. Gli emendamenti non esaminati decadono automaticamente. L'applicazione della "*ghigliottina*" ai procedimenti di conversione è stata decisa dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo durante la XIII Legislatura³²³ sulla base del combinato disposto degli articoli 78 comma 5 e 55 comma 5 del Regolamento del Senato; per assicurare il rispetto di questo termine, il Regolamento del Senato applica il contingentamento (art. 55, comma 5³²⁴), mentre il Regolamento della Camera non ne prevede l'applicazione³²⁵. In un sistema nel quale i lavori parlamentari sono orientati al metodo della programmazione e della calendarizzazione, e, dunque, alla conclusione in tempi certi, sono proprio i decreti-legge a trovarsi nella maggiore incertezza: alla Camera dei Deputati continua ad essere applicato il c.d. "lodo Violante" e la conseguente esclusione dei disegni di legge di conversione dal contingentamento dei tempi di discussione. Per la presenza di questi meccanismi la conversione dei decreti-legge è una delle poche procedure all'interno delle quali può realizzarsi l'ostruzionismo³²⁶. In un quadro nel quale le decisioni nascono dal confronto maggioranza-opposizione e non da un'arena di co-decisione tra le diverse forze politiche presenti in Parlamento sarebbe legittimo attendersi una diminuzione del ricorso al decreto-legge come strumento ordinario di normazione per il Governo ed un ritorno di tale strumento al rispetto dei requisiti previsti dall'art. 77 Cost. La prassi parlamentare, tuttavia, non sembra andare in questo senso.

Per quanto attiene al secondo aspetto, gli emendamenti approvati dalle Commissioni al Senato vengono presentati come tali all'Assemblea (art. 78 comma 6), mentre alla Camera danno vita ad un nuovo testo che comprende le modifiche apportate. Inoltre, sull'ammissibilità, alla Camera vige una regola più severa sui disegni di legge di conversione per cui il Presidente dichiara inammissibili "*gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge*" (art. 96-bis comma 7), mentre al Senato trova applicazione la norma di carattere generale che prevede un parametro meno stringente per l'ammissibilità degli emendamenti che non devono essere "*estranei all'oggetto della discussione*" (art. 97, comma 1). Tali differenze incidono profondamente sul procedimento di conversione.

Senato, è un organo a composizione proporzionale (a differenza del Comitato della Camera) e connotato, per sua natura, da forte politicità e contrapposizione tra maggioranza ed opposizione.

³²³ Si vedano gli atti della seduta della Conferenza dei Capigruppo del 30 novembre 1996 in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 30 novembre 1996*.

³²⁴ Il comma 5 dispone che "*Per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione*". Il Regolamento del Senato ha introdotto il contingentamento dei tempi fin dal 1971. La riforma regolamentare del 1985 lo ha reso obbligatorio solo in occasione della sessione di bilancio mentre la riforma del 1988 lo ha reso "*ordinario*" (così C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi* in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 150) rafforzando la garanzia della decisione con la determinazione della "*data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbano essere posti in votazione*" (art. 55, comma 5 del Regolamento). Questo meccanismo è espressamente quantificato per l'esame dei disegni di legge di conversione in legge che devono essere iscritti all'ordine del giorno dall'Assemblea in tempo utile per assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno.

³²⁵ L'art. 154 comma 1 del Regolamento della Camera ha escluso in via transitoria le disposizioni sul contingentamento alla conversione dei decreti-legge. La norma, nella fase immediatamente successiva alle riforme regolamentari, è stata congelata dalla Presidenza della Camera e l'orientamento risulta confermato nel corso della XIV e XV Legislatura. Per approfondimenti sul punto si rinvia alla relazione della dr.ssa FRANCESCA BAILO.

³²⁶ Si veda, in questo senso A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., p. 446.

Infine, per quanto riguarda la questione di fiducia connessa al ricorso al maxiemendamento, possiamo affermare che questo aspetto è significativo della disarmonia che maggiormente si riflette sul sistema politico-istituzionale: l'ambito di applicazione della questione di fiducia è assai più ampio al Senato dove non è esclusa neppure sul voto finale dei progetti di legge. L'ammissibilità del maxiemendamento alla Camera è vagliata dal Presidente di Assemblea che ha così un potere di veto unico e senza appello. Al Senato, la prassi presidenziale ha confermato che la posizione della questione di fiducia rende inoperante il vaglio di ammissibilità e, dunque, prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento di conversione.

Ci soffermeremo su questi aspetti "patologici" che ormai caratterizzano il procedimento di conversione venendo a costituire prassi contrarie alle regole parlamentari e che hanno riguardato il procedimento di conversione del decreto-legge n. 181/2007.

3. Il problema dell'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione: il diverso orientamento delle due Camere sull'ammissibilità

Nel nostro ordinamento accade ormai molto frequentemente che i decreti-legge siano convertiti in legge con emendamenti³²⁷: la legge di conversione è normalmente una legge di modifica del decreto-legge, mentre la conversione pura e semplice dell'atto governativo costituisce una rarissima eccezione. La legge di conversione viene a costituire un nuovo "tipo legislativo"³²⁸, caratterizzato da alcuni elementi fondamentali: in primo luogo, si dispone la conversione del decreto-legge aggiungendo la formula "*con le modificazioni riportate in allegato alla legge*". In secondo luogo, segue alla legge di conversione l'allegato contenente le modifiche apportate dalla legge di conversione stessa: gli emendamenti sono quasi sempre di tipo aggiuntivo o sostitutivo³²⁹. Trattandosi di modifiche apportate dalle Camere nell'esercizio della loro funzione legislativa, tutte le disposizioni del decreto-legge acquisiscono valenza definitiva dal momento della loro

³²⁷ Esistono quattro diverse fattispecie di rapporti in relazione al rapporto esistente tra decreto-legge e legge di conversione: a) approvazione integrale dell'atto del Governo e conversione *in toto* del decreto; b) disapprovazione integrale dello stesso con conseguente rifiuto di conversione; c) parziale approvazione (e parziale disapprovazione) dell'atto governativo, con soppressione o sostituzione di una o più disposizioni del decreto: si tratta dei c.d. emendamenti soppressivi o sostitutivi; d) parziale approvazione (e parziale disapprovazione) del decreto con modificazione di una o più disposizioni del decreto: si tratta dei c.d. emendamenti innovativi o aggiuntivi. Relativamente agli ultimi due casi, l'efficacia degli emendamenti soppressivi o sostitutivi è massima, decorrendo *ex tunc* e risolvendosi in un rifiuto di conversione; nel caso di emendamenti innovativi o aggiuntivi invece la decorrenza è *ex nunc* e presuppone l'avvenuta conversione in legge.

³²⁸ E' una tendenza che si registra soprattutto dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 360/1996, come rileva A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale* in *Rassegna Parlamentare* n. 4/1997, pp. 977-1022.

³²⁹ Ricordiamo che, per quanto riguarda la disciplina della votazione, si votano prima gli emendamenti riferiti all'intero articolo, poi quelli riferiti ai diversi commi e partizioni interne ai commi nella loro successione. Si procede quindi alla votazione degli emendamenti soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, poi quelli modificativi e, infine, quelli aggiuntivi. I subemendamenti vengono votati prima dell'emendamento cui sono riferiti. Nella votazione operano, quindi la preclusione (che consiste in una incompatibilità di carattere oggettivo tra un testo approvato o respinto e un altro che debba successivamente venire in esame per cui l'approvazione o reiezione del primo impedisce che il secondo possa essere posto in votazione perché l'Assemblea si è già pronunciata sul punto) e l'assorbimento (che si ha quando risulta approvato un testo nel quale sia già ricompresa una proposta successiva come l'approvazione di un emendamento sostitutivo di un intero articolo che ricomprende il testo di un emendamento sostitutivo di un solo comma). L'ordine di votazione previsto consente la votazione del maggior numero di emendamenti perché – respinti quelli più lontani dal testo – è possibile passare alla proposta intermedia. Allo stesso tempo, il sistema consente di chiarire subito la volontà dell'Assemblea sulle ipotesi di modifica del testo più radicali, realizzando economia procedurale. Nel caso degli emendamenti soppressivi, se viene presentato un unico emendamento, si pone ai voti il mantenimento del testo.

conversione³³⁰, ad esclusione di quelle per le quali il Parlamento dispone una nuova disciplina, con l'approvazione di emendamenti³³¹.

Il vaglio di ammissibilità degli emendamenti costituisce un momento fondamentale nel quadro dei poteri assegnati ai Presidenti delle Camere e delle previsioni regolamentari finalizzate a garantire il corretto e razionale esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento³³². Le pronunce di inammissibilità per quanto riguarda i decreti-legge sono essenzialmente per materia estranea e non strettamente connessa al decreto-legge stesso, sulla base dell'art. 96-bis, comma 8, del Regolamento della Camera dove si prevede che il Presidente dichiari l'inammissibilità degli emendamenti ed articoli aggiuntivi alla materia stessa del decreto-legge.

Per quanto riguarda il vaglio di ammissibilità in questi casi, la maggiore stringenza della valutazione di estraneità per materia nel decreto è richiamata dall'art. 96-bis per ragioni di coerenza ordinamentale, come il rispetto del requisito di omogeneità previsto dall'art. 15 della L. 400/1988. Il regolamento prevede, dunque, dichiarazioni più rigide per un provvedimento che costituisce un atto eccezionale la cui vita parlamentare è caratterizzata da tempi stringenti di esame prefissati. La previsione dell'art. 96-bis comma 8 è più restrittiva di quella contenuta in generale nell'art. 89 del Regolamento che consente al Presidente di negare l'accettazione di emendamenti relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della proposta di legge in discussione³³³.

Il ruolo del Presidente della Camera ed il suo indirizzo restrittivo costituisce indubbiamente una forma di tutela istituzionale – affidata ad un organo *super partes* – il quale è chiamato a garantire l'interesse del Governo a vedere rapidamente esaminato un proprio provvedimento salvaguardando l'omogeneità del contenuto rispetto alle scelte operate dall'organo esecutivo e, contemporaneamente, garantire al Parlamento il mantenimento del carattere eccezionale di uno strumento che limita le prerogative parlamentari nell'esercizio della funzione legislativa. Nell'esame dei decreti-legge vi è anche un problema di equilibrio nell'uso delle prerogative parlamentari in quanto il quadro teorico del decreto-legge come strumento eccezionale non è,

³³⁰ Parte della dottrina ha parlato di conversione parziale o parziale rifiuto di conversione. Sul punto si vedano F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto-legge*, cit., pp. 351 e ss., A. PIZZORUSSO, *Sull'efficacia nel tempo degli emendamenti soppressivi inclusi nelle leggi di conversione* in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1968, p. 2547 e ss., che fa riferimento agli emendamenti soppressivi.

³³¹ In questo senso, si vedano F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale fra decreto-legge e legge di conversione* in *Diritto e Società*, 1974, pp. 507 ss.; L. PALADIN, *In tema di decreti-legge* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 537 ss. In calce alla legge di conversione, normalmente viene riportata la disposizione secondo cui “a norma dell'art. 15, comma 5, della legge n. 400/1988, le modifiche apportate dalla legge di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione della legge stessa”.

³³² Si veda sul punto A. MENÉ, *Ammissibilità degli emendamenti alla Camera nella XII Legislatura* in *Rassegna Parlamentare* n. 4/1996, pp. 911-935. Sul potere di emendamento si rinvia a N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, e G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia* in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento* (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1965, dove, a pag. 829, parla di «emendamenti totali» o «controprogetti», A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia* in *Diritto e società*, n. 2/1988, dove, a pag. 223, parla di «maxiemendamenti», C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi* in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, cit., dove a pag. 161 parla di «emendamenti monstre».

³³³ La valutazione del Presidente si concreta in un giudizio che pone in raffronto l'attinenza della proposta emendativa rispetto al contenuto dell'articolo del decreto-legge da più punti di vista: dal punto di vista oggettivo per quanto riguarda l'identità delle fattispecie su cui interviene la norma, dal punto di vista soggettivo per quanto riguarda l'identità dei soggetti indicati nel decreto rispetto a quelli ai quali si riferisce l'emendamento, dal punto di vista temporale, nel senso di verificare se si hanno interventi eventualmente diversi per ambito temporale da quelli previsti nel decreto, dal punto di vista funzionale per le modalità di intervento diverse a parità di soggetto competente, dal punto di vista normativo per le modifiche a leggi diverse da quelle indicate nel decreto. Una comunicazione del Presidente del 5 ottobre 1994 si sofferma sulle differenze del giudizio di ammissibilità degli emendamenti per i decreti-legge rispetto ai progetti di legge: in essa si ribadisce il concetto per cui la maggiore stringenza della valutazione presidenziale per i provvedimenti d'urgenza è stata prevista dal Regolamento per evitare l'appesantimento degli stessi nel corso dell'*iter* di conversione, al fine di mantenere l'eccezionalità del carattere della fonte decreto-legge, garantendo altresì il rispetto della tipicità della fonte normativa.

ormai, più rispondente alla realtà dei fatti: lo stato di vigenza reiterata prima, l'abuso dei presupposti di necessità ed urgenza, l'emendabilità e l'inserimento di deleghe poi, sono tutti elementi che incidono profondamente su uno strumento che, pur nascendo come fonte governativa, è, in un certo senso, "codeterminato" in Parlamento con la tecnica degli emendamenti. Gli indirizzi restrittivi della potestà emendativa – oltre a svolgere funzione di garanzia – costituiscono un limite all'esercizio delle prerogative parlamentari che acquisiscono un contenuto di *self-restraint* del Parlamento rispetto alla dinamicità della determinazione parlamentare del contenuto dei decreti-legge. In realtà, queste previsioni non hanno limitato l'emendamento ai decreti-legge in sede parlamentare³³⁴, tanto che si è arrivati perfino ad emendare il titolo di taluni decreti-legge.

Tuttavia si evidenzia una discordanza tra i criteri di ammissibilità stabiliti per la Camera e per il Senato: la prassi seguita al Senato, in virtù di norme regolamentari e criteri interpretativi, è più ampia e tollerante nel considerare l'emendabilità dei decreti-legge fino a produrre l'effetto di far dichiarare gli stessi emendamenti inammissibili alla Camera per non stretta attinenza al contenuto del decreto-legge ed ammissibili e votati al Senato. Il Regolamento del Senato³³⁵ non contiene una norma che faccia riferimento al concetto di stretta attinenza al contenuto del decreto, ma si limita a prevedere, sia per le proposte di legge che per i decreti-legge il concetto di emendamenti improponibili in quanto eterogenei rispetto all'oggetto. Si ha quindi una disciplina analoga a quella prevista dall'art. 89 del Regolamento della Camera che, al Senato, ha come parametro di riferimento l'art. 97, comma 1, del Regolamento, ai sensi del quale devono essere dichiarati inammissibili solo gli emendamenti "*estranei all'oggetto della discussione*". Anche il Senato – come la Camera – ha tentato un'interpretazione più restrittiva del proprio Regolamento, confermata dalla Giunta per il Regolamento³³⁶ la quale ha affermato che l'art. 97, comma 1, del Regolamento "*deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso*", ma soffermandosi a preservare, quasi esclusivamente, il carattere di necessità ed urgenza sia da parte del decreto-legge che della legge di conversione³³⁷. Soprattutto negli ultimi tempi, la Presidenza del Senato tende a non operare alcun vaglio nei confronti degli emendamenti riferiti ai decreti-legge o alle leggi di conversione.

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 181/2007 è stato presentato in prima lettura al Senato, quasi a voler incoraggiare l'emendabilità in sede parlamentare: infatti, l'attività emendativa si concentra, generalmente, solo nel ramo del Parlamento che esamina il disegno di legge di conversione per primo, al fine di evitare la *navette*. Diversamente è avvenuto per il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 249/2007 che non è giunto all'esame in Senato.

³³⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, parla in proposito di "*aggiungere al treno del decreto tanti piccoli vagoni con la più svariata mercanzia*". La L. 15 maggio 1981, n. 219 di conversione del decreto legge 19 marzo 1981, n. 75 ha conservato un unico articolo del decreto-legge originario, introducendo ben 85 nuovi articoli. Si veda, in proposito, C. ORLANDO, *L'emendabilità dei decreti-legge* in *Nuovi Studi Politici*, n. 3/1981, pp. 43-61.

³³⁵ Al Senato le regole di emendabilità in sede di conversione sono ricavabili dal combinato disposto degli artt. 78 e 97.

³³⁶ Si veda il parere dell'8 novembre 1984. Tuttavia, l'interpretazione della Giunta per il Regolamento del Senato si concentra più che altro sulla "preservazione" dei requisiti di necessità ed urgenza. Sul punto si veda anche G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, pp. 195 e ss.

³³⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 78, comma 6, del Regolamento del Senato, gli emendamenti approvati dalla Commissione in sede referente non entrano a far parte – diversamente dal procedimento legislativo ordinario – del testo che l'Assemblea esamina, ma devono essere presentati come tali all'Assemblea. Dunque, in questo ramo del Parlamento, passa all'esame dell'aula il testo del decreto-legge originario e gli emendamenti approvati in Commissione vengono nuovamente votati in Assemblea. Alla Camera, invece, il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea integra le modifiche apportate dalla Commissione in sede referente ed il vaglio tende ad essere applicato anche agli emendamenti presentati in Commissione, previo vaglio preventivo del Presidente della Camera e, in alcuni casi, anche a quelli che siano stati approvati nel corso dell'esame in sede referente. E' infatti consentito al Presidente della Camera cancellare tali emendamenti ove non siano preventivamente sottoposti al suo giudizio. Si vedano, sul punto, G. PITRUZZELLA, *Op. cit.*, pp. 196 e ss., C. RIZZUTO, *La tendenza a regolare l'emendabilità dei decreti-legge* in *Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare*, n. 1-3/1995, pp. 130 e ss. A. MENÉ, *Ammissibilità degli emendamenti alla Camera nella XII Legislatura*, *cit.*, pp. 911 e ss.

Come abbiamo avuto modo di vedere la diversa disciplina vigente alla Camera e al Senato relativamente all'ammissibilità di emendamenti rende possibile che emendamenti dichiarati inammissibili in un ramo del Parlamento vengano dichiarati ammissibili e votati nell'altro ramo³³⁸.

La diversa disciplina sull'ammissibilità di emendamenti in sede di conversione vigente nei due rami del Parlamento ha portato³³⁹, la Giunta del Regolamento della Camera dei Deputati ad una riflessione, con l'intento di formulare una soluzione in grado di uniformare le procedure con l'altro ramo del Parlamento. Le questioni principali emerse in sede di Giunta per il Regolamento³⁴⁰ hanno riguardo alla inammissibilità di emendamenti in sede di conversione che introducano disposizioni contrastanti con i limiti di contenuto previsti dalla L. 400 per i decreti-legge (in particolare quelli volti ad introdurre deleghe legislative o a modificare quelle già conferite), nonché disposizioni che modificano in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge (secondo quanto previsto dalle Circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997)³⁴¹. Altro aspetto rilevante è quello relativo all'omogeneità di contenuto e alla valutazione di ammissibilità di emendamenti non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge: in relazione a questo punto, la Giunta per il regolamento valuta, in particolare, se, ai fini della "stretta attinenza", possa considerarsi il criterio costituito dalla finalità del decreto-legge, quale oggettivamente desumibile dal testo del provvedimento. Questo criterio è attualmente applicato alla Camera per i decreti-legge connessi alla manovra finanziaria (per i quali sono ritenuti ammissibili gli emendamenti volti a conseguire obiettivi finanziari)³⁴² e i decreti-legge riguardanti proroghe di termini (per i quali sono comunque ammessi emendamenti volti a prorogare termini in scadenza, dato che l'omogeneità della materia viene ricondotta al fatto che comunque trattasi di disposizioni di proroga). La Circolare 10 gennaio 1997 fa infatti riferimento, ai fini della valutazione della stretta attinenza degli emendamenti al decreto-legge, alla loro riconducibilità alla "*specificata tematica affrontata dall'intervento normativo*", lasciando così aperta la strada ad un giudizio di ammissibilità degli emendamenti connessi – almeno nelle finalità – alle materie trattate dal decreto-legge. Nel corso del dibattito in Giunta per il Regolamento emerge la valutazione secondo cui un orientamento di maggior rigore da parte della Giunta della Camera produrrebbe, inevitabilmente, una ulteriore

³³⁸ La Corte costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi sul rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, in particolare per quanto attiene ai presupposti di necessità ed urgenza, costituendo essi presupposti costituzionali. La Corte ha nella maggior parte delle sue pronunce, considerato "sanati" i vizi del decreto-legge relativi alla ipotetica violazione dell'art. 77 Cost. una volta intervenuta la conversione in legge. In tal senso la Corte ha quindi ritenuto che non fossero estensibili alla legge di conversione i limiti di contenuto previsti per il decreto-legge dall'art. 15 della L. 400/1988 (in particolare, si veda la sentenza n. 391/1995 dove si legge che la previsione di cui all'art. 15 risulta, appunto, riferita al decreto-legge e non può essere estesa ad una norma introdotta per la prima volta in sede di conversione). La Corte ha altresì affermato che la legge di conversione possa considerarsi legge idonea a conferire al Governo una delega legislativa (si veda in particolare la sentenza n. 63 del 1998). In altri casi, invece, la Corte ha mostrato di voler accogliere l'orientamento esattamente opposto (si veda la sentenza n. 29/1995 e, recentemente, la sentenza n. 171/2007).

³³⁹ La questione è giunta all'esame della Giunta per il Regolamento per la frequenza di casi verificatisi nel corso della XIV e XV Legislatura e per l'importanza delle materie "toccate" da tale prassi. Si pensi al procedimento di conversione del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante norme sulla "competitività" del sistema economico dove sono state inserite due deleghe riguardanti la modifica del Codice di procedura civile e la legge fallimentare; il decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63, composto inizialmente da 2 articoli originari e convertito in legge con 12 articoli. Non affrontiamo, volutamente, in questa sede la questione dei decreti-legge milleproroghe. Sul punto si veda R. DI CESARE, *Omogeneità del decreto-legge e introduzione di deleghe legislative*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 867 ss.

³⁴⁰ Si vedano i resoconti della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2007 in Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 28 febbraio 2007, del 13 marzo 2007, del 20 marzo 2007 e del 24 aprile 2007.

³⁴¹ Il riferimento è, chiaramente, alle leggi di conversione che interferiscono su disposizioni contenute in regolamenti governativi.

³⁴² In particolare, per quanto riguarda i decreti-legge contenenti misure che incidono sulla manovra finanziaria è stato rilevato come talvolta disposizioni stralciate dalla legge finanziaria in quanto non corrispondenti al contenuto proprio dello strumento siano poi state trasposte in decreti-legge collegati alla stessa manovra beneficiando dell'assenza di stralcio sul decreto-legge. Il Presidente della Commissione Bilancio (On. LINO DUILIO, si veda il resoconto del 13 marzo 2007) ha fatto notare come, in questo modo, i decreti-leggi arrivino a contenere disposizioni improprie rispetto alle finalità originarie: dunque, il criterio della finalità è tanto più appropriato a fondare il giudizio di ammissibilità degli emendamenti quanto più i decreti-legge rispettano il loro contenuto proprio senza presentare anomalie.

disparità rispetto all'altro ramo del Parlamento³⁴³, tale da avere riflesso sullo stesso principio di rappresentanza³⁴⁴. La strada da intraprendere sembra piuttosto essere quella di stabilire un coordinamento con il Senato in modo da raggiungere una “*auspicata intesa*”³⁴⁵, anche se – ad avviso del Presidente della Camera – senza aver operato una modifica delle regole nei due rami del Parlamento non si potrà affidare una diversa disciplina alla prassi interpretativa. In particolare, il Presidente precisa, in relazione alla proposta di affidare al Comitato per la Legislazione, in quanto organo a composizione paritaria, la verifica dell'ammissibilità degli emendamenti tale da renderlo “organo di consulenza” del Presidente³⁴⁶, che tale scelta presuppone una modifica regolamentare e non può essere applicata in via di prassi, stante il fatto che il Regolamento rimette all'esclusiva responsabilità presidenziale la verifica sull'ammissibilità di emendamenti.

Il dibattito emerso nella Giunta per il Regolamento della Camera ha condiviso la necessità di approfondire il dialogo con l'altro ramo del Parlamento³⁴⁷ portando alla costituzione di un gruppo di lavoro congiunto, paritetico tra maggioranza ed opposizione³⁴⁸.

Riteniamo che il confronto avviato tra i due rami del Parlamento costituisca il primo passo importante per giungere ad una “omogeneizzazione” delle regole sulla conversione di decreti-legge nei due rami del Parlamento. Emendamenti apportati in sede di conversione riescono spesso a rendere disomogeneo il contenuto di un decreto-legge che, in origine, presentava il requisito dell'omogeneità. Dunque, da questo punto di vista, non siamo di fronte ad un uso improprio della decretazione d'urgenza da parte del Governo, ma ad un problema che investe direttamente il Parlamento e che può essere risolto con una modifica delle regole parlamentari e delle prassi applicative. La modifica dei Regolamenti parlamentari è, ad avviso di chi scrive, la strada preferibile da intraprendere per giungere ad una omogeneizzazione in relazione alla questione dell'emendabilità. Dobbiamo, a queste considerazioni, aggiungere che una soluzione ben più forte è quella rappresentata dalla disciplina costituzionale dell'emendabilità del decreto-legge³⁴⁹: riteniamo,

³⁴³ Nel Rapporto della Giunta per il Regolamento emerge anche la “questione politica” di disparità tra i due rami del Parlamento: i membri della Camera vivrebbero, infatti, in una “*sensazione di frustrazione e persino di menomazione delle proprie prerogative, che sarebbero percepite come riconosciute nella loro piena integrità solo nell'altra Camera*” (così l'On. ENRICO LA LOGGIA, resoconto del 13 marzo 2007). Il problema era già stato evidenziato da V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE-F. PIAZZA (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annale n. 17*, Torino, 2001, p. 648.

³⁴⁴ Si vedano le considerazioni espresse dal Presidente, ON. FAUSTO BERTINOTTI, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 20 marzo 2007.

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ La valorizzazione del ruolo del Comitato per la Legislazione nel senso sopra esposto è stata proposta dall'On. ANTONIO LEONE (si veda il resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento del 20 marzo 2007).

³⁴⁷ Peraltro, occorre segnalare come il tema non presenti elementi di assoluta novità, dato che la necessità di “*opportuni contatti tra le Presidenze delle due Camere per conseguire l'obiettivo di interpretazioni tendenzialmente omogenee, onde evitare che sia considerato ammissibile, in un ramo del Parlamento, ciò che non è ammissibile nell'altro*” a proposito degli emendamenti apportati a decreti-legge in sede di conversione era stata segnalata già dal Presidente della Camera ON. IRENE PIVETTI (si veda A.C., XII Legislatura, resoconto stenografico 30 novembre 1994, p. 6592).

³⁴⁸ Si veda la comunicazione del Presidente della Camera Bertinotti in A.C., XV Legislatura, Giunta per il regolamento, resoconto sommario 6 giugno 2007, p. 3. Del Comitato fanno parte deputati LEONE (FI) e BURGIO (RC-SE) ed i senatori ZANDA (Ulivo) e CENTARO (FI). Come avremo modo di dire più avanti, nell'occasione il Presidente del Senato non ha mancato di sottolineare l'assenza – nel Regolamento della Camera – di istituti peculiari del procedimento di conversione al Senato, come la possibilità di contingentamento e il meccanismo della ghigliottina. Si veda in tal senso la lettera inviata dal Presidente del Senato al Presidente della Camera del 12 aprile 2007.

³⁴⁹ Ricordiamo che il costituente spagnolo (art. 86 Cost. spagnola) ha stabilito che per quanto riguarda gli emendamenti apportati in sede di conversione questi devono avere un collegamento diretto con il testo del decreto-legge e non stravolgerlo totalmente: questa regola, in Spagna, viene ampiamente rispettata. L'efficacia degli emendamenti è *pro futuro*. In Spagna, il procedimento ordinario è la convalida (caso in cui si pronuncia solo il Congresso dei deputati senza alcun intervento da parte del Senato, senza possibilità di introdurre emendamenti al progetto presentato dal Governo, con pronuncia volta ad accettare o rifiutare in blocco quanto proposto) e non la conversione (nella quale il Senato ha possibilità di intervento e la capacità normativa del Parlamento è molto più ampia nel senso che esso ha la possibilità di modificare il decreto-legge originario trasmesso dall'esecutivo) che rappresenta una percentuale molto bassa (e comunque sempre inferiore al 30% dei casi). In pratica, il Regolamento del Congresso dei deputati (art. 151,

tuttavia, che una scelta in tal senso rischierebbe di “comprimere” l’autonomia regolamentare delle Camere che sono il “luogo” di confronto su un procedimento “duale” quale la conversione del decreto-legge³⁵⁰

4. I maxiemendamenti e la questione di fiducia come strumento di conversione del decreto-legge

Come abbiamo detto, il decreto-legge n. 181/2007 è stato approvato, al Senato, mediante ricorso congiunto al maxiemendamento³⁵¹ e alla questione di fiducia: il procedimento che si origina costituisce un esempio di celerità e di garanzia per l’approvazione della legge di conversione. In questa sede prenderemo in considerazione le conseguenze prodotte dal ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia sul d.d.l. di conversione del d.l. n. 181/2007, privilegiando le considerazioni relativamente alle procedure parlamentari seguite nei due rami del Parlamento. Il fenomeno dei maxiemendamenti, già conosciuto a partire dalle “legislature del proporzionale”, si è diffuso nelle c.d. “legislature del maggioritario” (la XIII e la XIV) e si è consolidato, aggravandosi, con la XV Legislatura³⁵².

Sta diventando prassi la scelta dei Governi di presentare un d.d.l. di conversione al Senato, per

comma 4, ha disposto che la conversione in legge può aver luogo soltanto una volta che il decreto-legge è stato convalidato dalla Camera bassa. Convalida e conversione, in questo modo, non sono due strumenti alternativi ma successivi. Non è, in ogni caso, possibile presentare un disegno di legge alternativo rispetto al contenuto del decreto presentato dal Governo: gli eventuali emendamenti proposti in sede parlamentare devono, cioè, avere un collegamento diretto con il testo del decreto-legge e non stravolgerlo totalmente. Tale limite regolamentare viene sempre rispettato dal Parlamento, anche in virtù della forte correttezza istituzionale che caratterizza l’ordinamento spagnolo. Sul punto si vedano A. M. CARMONA CONTERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi* in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, cit., pp. 269-289 e L.M. DíEZ-PICAZO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: l’esperienza spagnola*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pp. 62 ss.

³⁵⁰ Riteniamo, a tal proposito, con A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 365, di preferire alla inemendabilità la previsione di “condizioni regolamentari” al fine di preservare la struttura “duale” del procedimento di conversione che coinvolge, in maniera attiva, il confronto della maggioranza e dell’opposizione parlamentare, soprattutto in una forma di governo come quella attualmente vigente in Italia.

³⁵¹ Con il termine maxiemendamento si intende la presentazione, nel corso dell’esame in Assemblea, di una proposta di modifica del testo del provvedimento da approvare che ne altera profondamente l’impianto normativo, incidendo su più articoli della proposta. Dal punto di vista tecnico i maxiemendamenti sono strutturati come emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un unico articolo, ma, di fatto, estesi all’intero testo in discussione o a gran parte di esso. Sotto il profilo procedurale si caratterizzano perché vengano presentati dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione degli emendamenti, stabilito, alla Camera, nel giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli e, al Senato, ventiquattro ore prima dell’esame degli articoli ai quali gli emendamenti sono riferiti. I maxiemendamenti si distinguono, altresì, in «conservativi», volti a racchiudere in un’unica proposta di modifica l’intero provvedimento approvato dalla Commissione e «innovativi» che modificano in modo sostanziale il provvedimento, introducendovi discipline totalmente nuove, prive di una stretta coerenza con la materia disciplinata dall’atto normativo in discussione. Sul maxiemendamento si vedano E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, cit., dove, a pag. 829, parla di «emendamenti totali» o «controprogetti», A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, cit., dove, a pag. 223, parla di «maxiemendamenti», C. DE CARO, *L’organizzazione dei lavori e dei tempi* in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, cit., 2005, dove a pag. 161 parla di «emendamenti monstre», E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento* in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2005, pp. 807-828, G. PICCIRILLI, R. DI CESARE, *Il “procedimento perfetto”: ovvero esercizi di equilibrismo costituzionale nella conversione in legge del decreto legge sulla competitività*, disponibile sul sito www.forumcostituzionale.it, N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., pp. 41-110. Il concetto di emendamento non trova riscontro diretto nel testo costituzionale; per sopperire a tale “lacuna”, la dottrina ha, di volta in volta, individuato il fondamento costituzionale del potere di emendamento come potere “speculare a quello di iniziativa dei membri del Parlamento” (art. 71 Cost.) o come “connaturato” al potere decisionale in materia legislativa (art. 70 Cost.). Si veda, in tal senso, V. LIPPOLIS, *La tempestività del procedimento legislativo: corsia preferenziale, procedimenti di urgenza e contingentamento dei tempi di intervento nella discussione in Parlamento*, n. 1-2/1984, p. 44.

³⁵² Come è stato detto (N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, cit., p. 42), il fenomeno può essere annoverato tra le *worst practices* (i precedenti peggiori) determinando così un allontanamento dai principi costituzionali e parlamentari.

poi presentare, durante il dibattito, un maxi-emendamento senza correre il rischio che il Presidente d'Assemblea possa dichiarare l'emendamento inammissibile perché non strettamente attinente alla materia del decreto-legge; tale regola, infatti, non è contemplata dal regolamento del Senato, ma solo da quello della Camera.

L'obiettivo che si persegue con il maxiemendamento è quello di fornire al Governo un testo unitario sul quale porre la questione di fiducia e arrivare ad ottenere, quindi, il favore della maggioranza parlamentare, determinando l'inemendabilità del testo sottoposto a votazione: decadono, quindi, tutte le proposte di emendamento alternative e vengono eliminati gli inconvenienti procedurali derivanti dall'apposizione della fiducia su più emendamenti in discussione³⁵³. Nel caso del decreto-legge n. 181/2007, il ricorso al voto di fiducia è reso necessario perché il provvedimento non trova consenso unanime all'interno della coalizione di maggioranza³⁵⁴. Nel maxiemendamento che sostituisce il testo del decreto-legge del Governo, viene inserita una norma che, in termini giornalistici, è stata definita "antiomofobia" al fine di ottenere il consenso dell'ala radicale. Di fatto, il maxiemendamento è lo strumento che consente di intervenire su più aspetti della proposta iniziale costringendo la maggioranza ad approvare o respingere in blocco il provvedimento, "blindandolo". Il Senato ha approvato il testo del d.d.l. di conversione del d.l. 181, nonostante che in aula l'ex Presidente del Senato, Marcello Pera, avesse rilevato che la norma "antiomofobia" conteneva un riferimento sbagliato³⁵⁵. La via più logica per rimediare all'errore sarebbe stata quella di presentare un emendamento, ma il Regolamento del Senato rende impossibile apportare modifiche su un testo sul quale è stata posta la questione di fiducia e, pertanto, si procede in quel ramo del Parlamento, alla approvazione del provvedimento, nonostante l'errore in esso contenuto e alla trasmissione dello stesso all'altro ramo del Parlamento.

La corretta redazione della norma da un punto di vista di leggibilità, chiarezza, di rapporto con il sistema delle fonti passa in secondo piano per lasciare spazio a qualcosa di "più importante": la necessità politica di giungere all'approvazione di provvedimenti sui quali si ha ricerca di consenso e sui quali la maggioranza è disposta a mettersi in gioco, puntando sul meccanismo della fiducia. E' ciò che è accaduto al Senato con il decreto-legge n. 181/2007, approvato con maxiemendamento e questione di fiducia.

Il ricorso congiunto al maxiemendamento e alla questione di fiducia costituisce l'"estremo rimedio" nei casi di crisi politica³⁵⁶. Il ripetersi del fenomeno ha sollecitato il dibattito all'interno dell'organo legislativo, in quanto si è rivelato come una "anomalia" nella produzione legislativa e come un ostacolo al suo miglioramento, venendo così a compromettere i rapporti tra governo, maggioranza e opposizione parlamentare³⁵⁷.

³⁵³ Sul punto si vedano M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, e C. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare* in *Nuovi Studi Politici*, n. 4/2000, pp. 120 e ss.

³⁵⁴ In particolare, il dissenso è espresso dalla Sinistra.

³⁵⁵ Ricordiamo come il riferimento fosse all'art. 13 del Trattato di Amsterdam mentre avrebbe dovuto richiamare l'art. 13 del Trattato costitutivo della Comunità europea. Per approfondimenti sul punto si rinvia alla relazione del PROF. SIMONE SCAGLIARINI.

³⁵⁶ Nella XIV Legislatura la questione di fiducia è stata posta 31 volte alla Camera e in 16 casi ha avuto ad oggetto leggi di conversione di decreti-legge; al Senato, su 16 casi, 7 hanno riguardato disegni di legge di conversione. Il dato non cambia se consideriamo la XV Legislatura: alla Camera, 8 su 12 questioni di fiducia hanno riguardato disegni di legge di conversione e, al Senato, su 10 casi complessivi 6 avevano ad oggetto leggi di conversione.

³⁵⁷ Nel dibattito parlamentare precedente alle modifiche regolamentari del 1997, si rileva come, ad esempio, il deputato On. TASSONE, nel corso dell'esame di proposte di modifica al Regolamento per la riorganizzazione del procedimento legislativo in Giunta per il Regolamento (si veda il resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento del 2 aprile 1997 in *Bollettino Giunte e Commissioni* del 2 aprile 1997, pp. 3 e 4) affermava la necessità di prevedere norme capaci di dare ragionevole certezza alle procedure "eliminando la necessità di ricorrere ad espedienti interpretativi o a misure estreme come i c.d. maxiemendamenti, che sortiscono risultati perniciosi proprio sul piano della qualità del lavoro parlamentare e della stessa produzione legislativa". L'obiettivo è quello di far nascere un contraddittorio tra maggioranza ed opposizione parlamentare e rendere il Governo in grado di portare avanti il proprio programma in una dialettica di confronto con l'opposizione parlamentare.

Rinviando ad altra sede il problema della costituzionalità del maxiemendamento³⁵⁸, dal punto di vista parlamentare, le regole sull'istruttoria legislativa introdotte nel 1997³⁵⁹ testimoniano la netta contrarietà delle regole parlamentari a ricorrere ad istituti come quello del maxiemendamento. La funzione di controllo è affidata ai Presidenti di Assemblea e, indubbiamente, il terreno delle regole parlamentari si presenta come elemento di garanzia preventiva contro il ricorso a pratiche elusive dell'art. 72 Cost., in particolare se attribuiamo alla fase istruttoria un significato sostanziale che volge a conferire importanza alla qualità finale del prodotto legislativo. In tale ottica, il maxiemendamento – interamente sostitutivo del lavoro svolto dalla Commissione – pur costituendo una tecnica redazionale volta ad impedire forme di ostruzionismo, si pone in chiave pienamente antitetica rispetto ai principi di razionalizzazione del procedimento legislativo di cui la valorizzazione della fase istruttoria rappresenta un elemento essenziale³⁶⁰.

Se i maxiemendamenti producono un'alterazione alle regole e ai principi procedurali, alterazioni ancora maggiori si producono quando al ricorso al maxiemendamento si aggiunge il ricorso alla questione di fiducia³⁶¹. Il fenomeno è particolarmente frequente nel caso dei provvedimenti governativi e, in particolare, per le leggi di conversione dei decreti-legge dove si pone con l'intento

Tuttavia, l'orientamento all'interno delle due Camere è diverso. Nel dibattito apertosi in Parlamento a seguito del rinvio, da parte del Presidente della Repubblica CARLO AZELIO CIAMPI, del progetto di legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario che si componeva di due soli articoli, dei quali il secondo di ben 49 commi (16 dicembre 2004), il Presidente del Senato, all'epoca il SEN. MARCELLO PERA, ha negato che la prassi in esame potesse essere considerata come incostituzionale (il Presidente del Senato ha esposto le sue ragioni nella comunicazione alla Giunta per il Regolamento del 27 dicembre 2004 a seguito del Messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica ex art. 74, del 16 dicembre 2004). In relazione al rispetto dell'art. 72 nella procedura dei maxiarticoli, che ha riguardo alla legittimità e coerenza con il dettato costituzionale, il Presidente del Senato ha ritenuto “*di poter escludere l'incostituzionalità della prassi (...) dell'approvazione dei maxiemendamenti e dei maxiarticoli*” e, dunque, che non sussistesse una “questione di legittimità”. Dal punto di vista dell'opportunità politica ravvisa tuttavia come la procedura di approvazione dei maxiemendamenti fosse particolarmente gravosa, soprattutto dal punto di vista della comprensibilità per il cittadino. A tal fine il Presidente del Senato ha auspicato, in prima istanza, una revisione delle regole e raccomandazioni sulla redazione dei testi normativi, in modo da arrivare ad una versione comune tra i due rami del Parlamento più incisiva.

³⁵⁸ Sul punto si rinvia, in particolare, a N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, atti del Seminario di studio “Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione”, svoltosi a Roma il 17 marzo 2006, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, cit., pp. 41-110 e, nello stesso volume, E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV Legislatura*, pp. 309-340, G. PICCIRILLI, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, pp. 363-394.

³⁵⁹ Ricordiamo come le regole sull'istruttoria legislativa sono contenute in due Circolari dei Presidenti delle Camere del 10 gennaio 1997 (poi trasfuse, solo alla Camera dei Deputati, nell'art. 79 del Regolamento) e sono volte al miglioramento della qualità redazionale della produzione legislativa. Esse prevedono tutta una serie di accorgimenti procedurali e valutazioni di merito che le Commissioni sono chiamate ad attivare al fine di garantire la fattibilità e l'economicità del progetto di legge, nonché la coerenza dell'intervento normativo con la Costituzione, l'ordinamento comunitario e delle autonomie territoriali (sul punto si rinvia alla nota n. 314). Esse, da un lato, ribadiscono e specificano che il vaglio preventivo di ammissibilità degli emendamenti previsto dall'art. 89 per l'esame in Assemblea si applica anche all'esame in Commissione, e, d'altro lato, prevedono che siano dichiarati inammissibili gli emendamenti viziati da difetto di competenza (in quanto manifestatamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto) o che modificano in modo frammentario e parziale disposizioni contenute in atti non aventi forza di legge, il criterio di votazione degli emendamenti, il vaglio di ammissibilità delle proposte di modifica relativamente alla legge finanziaria e alla conversione dei decreti-legge

³⁶⁰ Per un esame dettagliato delle regole di ammissibilità degli emendamenti, soprattutto in relazione al procedimento legislativo ordinario, si rinvia a E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti...*, cit., pp. 819 e ss.

³⁶¹ Sulla questione di fiducia si veda, in particolare, C. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, cit., pp. 87-149. L'autore annota come questo strumento di natura procedurale venga reso disponibile al Governo “*per comprimere i poteri dei parlamentari soprattutto in materia di emendamenti e per rendere rapido e certo l'iter legislativo dei provvedimenti governativi e particolarmente delle leggi di conversione dei decreti-legge*”.

di assicurare un rapido intervento legislativo³⁶², come nel caso del procedimento di conversione del d.l. 181 nel quale la questione di fiducia ha “indotto” la maggioranza a votare compatta.

Il ricorso alla questione di fiducia nel caso di d.d.l. nel corso della XIV e XV Legislatura è particolarmente rilevante in funzione antiostuzionistica in quanto alla Camera è inapplicabile l’istituto del contingentamento dei tempi: lo strumento finisce per mostrare nuovi ulteriori evidenti limiti in quanto alla Camera il Regolamento impone il meccanismo della seconda votazione sulle leggi di conversione dei decreti-legge: può, infatti, verificarsi un’attività ostruzionistica tendenzialmente dilatoria anche dopo la votazione fiduciaria. La questione di fiducia finisce così per diventare una “*variante del procedimento di approvazione di decreti-legge*”³⁶³.

Nel procedimento parlamentare, quando il testo del d.d.l. di conversione è stato approvato con maxiemendamento, risulta “*inevitabilmente aggirata*”³⁶⁴ la previsione dell’art. 96-bis del Regolamento della Camera. Infatti, la Camera non potrebbe sindacare una procedura tenutasi in Senato, nel rispetto del relativo regolamento³⁶⁵.

La questione di fiducia – accompagnata al metodo di “legiferare per maxiemendamenti” diviene così una “*tecnica procedurale*” e si configura come un “*contributo del Governo, anche in termini di tecnica legislativa, all’accelerazione dei lavori parlamentari*”³⁶⁶.

Se è vero che tale procedurimento lascia aperti molti dubbi dal punto di vista costituzionale oltre che di correttezza reciproca nei rapporti tra maggioranza ed opposizione, tuttavia, allo stato dei fatti, ciò è reso possibile e praticabile dalle disposizioni regolamentari vigenti e Governo e Parlamento continuano a farvi ricorso senza incorrere in sanzioni di alcun tipo.

Il vaglio di ammissibilità del maxiemendamento su cui il Governo abbia posto o stia per porre la questione di fiducia è previsto alla Camera nel periodo di tempo che intercorre tra la presentazione dell’emendamento e la posizione della questione di fiducia ed è stato in concreto esercitato, in questo facilitato anche dal c.d. “preannuncio” della questione di fiducia esistente solo alla Camera dei Deputati. E’ stato invece espressamente escluso dalla prassi del Senato, generando così regole

³⁶² La questione di fiducia è, soprattutto, lo strumento con il quale, di fronte alla prassi dell’ostruzionismo, il Governo attua il proprio programma; le coalizioni presenti in Parlamento sono eterogenee e composite – ed il fenomeno si è rivelato particolarmente evidente nella XV Legislatura caratterizzata dalla presenza di maggioranze “*a geometria variabile*”. Il Governo diviene “*dominus*” del procedimento legislativo comportando importanti effetti sullo stesso assetto della forma di governo e sulla separazione dei poteri; infatti, al Parlamento viene imputata una volontà che invece è propria del Governo, in quanto il confronto tra forze politiche presenti in Parlamento risulta, in questo caso, estremamente ridotto. Lo strumento in esame, analizzato in questa sede in relazione al maxiemendamento e alla sua applicazione alle leggi di conversione di decreti-legge è, indubbiamente, un elemento caratterizzante del rapporto Governo – maggioranza parlamentare – opposizione ed uno strumento che ben si adatta ai mutamenti che avvengono a livello di rapporti Governo – Parlamento: per questo, non dobbiamo mai dimenticare, durante la trattazione, la sua valenza politica, tanto importante in un sistema politico dove vige la regola dell’alternanza e del bipolarismo di coalizione.

³⁶³ Così il Presidente della Camera ON. LUCIANO VIOLANTE nella seduta del 25 novembre 1997. Si veda il resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento del 25 novembre 1997.

³⁶⁴ Cfr. G. PICCIRILLI, R. DI CESARE, *Il “procedimento perfetto”...*, cit..

³⁶⁵ Passando ad una disamina di casi concreti, troviamo la conferma di quanto sopra detto: poco prima dello scadere della XIV legislatura, sulla conversione dei decreti-legge nn. 272 e 273 - entrambi emanati il 30 dicembre 2005 - viene posta la fiducia, relativamente a maxi-emendamenti assolutamente peculiari: il primo traspone nel decreto-legge n. 272, relativo alle Olimpiadi invernali di Torino, una significativa riforma del testo unico sulle tossicodipendenze; il secondo, invece, determina l’inserimento nel decreto-legge n. 273 di oltre 40 articoli, i quali, per la maggior parte, riproducono e assorbono le disposizioni di altri cinque decreti-legge in corso di conversione, in questo modo - come rilevato dal Comitato per la legislazione - producendo “*una sostanziale alterazione della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari*”. Appare, insomma, evidente, come “*il procedimento di conversione sia frequentemente utilizzato come una corsia preferenziale, a scadenza garantita, per provvedimenti spesso multisettoriali, che possono contenere disposizioni interferenti con deleghe o incidere su fonti secondarie, dettare discipline a carattere ordinamentale, avere una funzione di manutenzione normativa, modificando provvedimenti di recente o recentissima approvazione, in un contesto legislativo in continuo mutamento e assestamento*”. Cfr. Comitato per la legislazione, seduta del 7 febbraio 2006.

³⁶⁶ Così LAMBERTO DINI in occasione dell’esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge recante “*Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica*”, seduta del 14 dicembre 1995.

completamente diverse nei due rami del Parlamento. Si ritiene, dunque, auspicabile, come ribadito recentemente dal Capo dello Stato e anche da parte del Governo³⁶⁷, una revisione delle regole in modo da poter disciplinare con maggiore uniformità le procedure parlamentari.

5. Conclusioni

Dopo aver analizzato il quadro delle regole vigenti alla Camera e al Senato, e gli effetti che ciò ha prodotto sull'effettivo rispetto dei requisiti normativi, possiamo a questo punto avanzare qualche considerazione relativamente all'*iter* parlamentare di conversione del d.d.l. Indubbiamente siamo di fronte a due procedimenti che, per disposizione regolamentare e per prassi applicata, presentano aspetti peculiari diversi tra loro e che contribuiscono a dar vita a problematiche che, ormai, abitualmente, si ritrovano nel disegno di legge di conversione. La risposta parlamentare è nella modifica delle procedure per addivenire ad un procedimento di conversione comune, che, deve necessariamente avvenire con una modifica regolamentare: ma, come ha sostenuto il Presidente della Camera, On. Fausto Bertinotti, in attesa di una revisione delle procedure regolamentari, ciascuna Camera continuerà ad applicare le proprie regole. D'altra parte, la Presidenza del Senato ha rilevato come il Senato, grazie all'applicazione del contingentamento e della ghigliottina riesca a concludere l'esame dei disegni di legge di conversione in tempi tali da assicurare il rispetto della previsione costituzionale, rimarcando le peculiarità di quel ramo del Parlamento.

Siamo di fronte ad una "tirannia del precedente"³⁶⁸ che impedisce l'interpretazione delle disposizioni in chiave evolutiva? Discostandosi dal modello dell'imparzialità arbitrale e mancando di ampio consenso parlamentare, per il Presidente di Assemblea il ricorso al "precedente", alla forza del caso risolto in modo conforme, è un modo, per ottenere legittimazione tale da garantire autorevolezza della decisione? E' probabile che l'orientamento delle due Camere sia condizionato in questo senso. Se, riteniamo, sia senz'altro la via delle riforme regolamentari la strada preferibile per la definizione della questione irrisolta della sussistenza di due autonomi (e diversi) procedimenti di conversione, potremmo, tuttavia, ammettere, in via transitoria, un'interpretazione restrittiva dei criteri di proponibilità degli emendamenti per estraneità alla materia regolata dai decreti legge in conversione, attraverso un'esegesi degli articoli 97 del regolamento del Senato e 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. Un'interpretazione in tal senso sarebbe orientata dagli interventi del Presidente della Repubblica che suonano come *obiter dicta* nel segnalare l'introduzione, in sede di conversione, di disposizioni disomogenee ed ulteriori rispetto al contenuto originario del decreto-legge.

La qualità della produzione normativa relativamente alle leggi di conversione dei decreti-legge risulta, nel quadro delle procedure parlamentari descritte, ulteriormente sacrificata proprio a causa dei passaggi procedurali. Un primo dato da considerare è, infatti, il fattore temporale per cui il decreto-legge – entro 60 giorni – deve essere convertito, pena la decadenza e la perdita di effetti *ex tunc*: se al Senato esiste una disposizione in grado di garantire i tempi di conversione, alla Camera non abbiamo una analoga previsione. Se i pareri del Comitato spesso comportano la necessità di emendare il testo al fine di conformarlo ad un più corretto modo di legiferare, la Commissione si trova a dover decidere se procedere mediante emendamenti, rischiando di compromettere i tempi di approvazione, ovvero approvare il decreto, non tenendo conto dei rilievi del Comitato³⁶⁹: molto

³⁶⁷ Sul punto, si vedano gli atti parlamentari relativi al procedimento di conversione del decreto-legge n. 181/2007.

³⁶⁸ La citazione fa riferimento alla posizione sostenuta da D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)* in www.associazionedeicostituzionalisti.it del 18 luglio 2007, secondo il quale "L'esito principale della tirannia del precedente consiste, infatti, nell'escludere gli spazi dell'interpretazione evolutiva delle disposizioni e degli istituti che presidiano il funzionamento delle Assemblee politiche".

³⁶⁹ Si assiste, inoltre, ad un problema di coordinamento interno dei centri di produzione normativa: si ha una dialettica tra gli interessi del settore regolato e l'interesse trasversale alla qualità della normazione. Nello specifico, la Commissione tende a far emergere gli interessi settoriali, mentre il Comitato ha come obiettivo l'elaborazione di buona

spesso la Commissione opta per questa seconda scelta, anche se la decisione può differire a seconda che sia una Camera piuttosto che l'altra ad esaminare per prima il provvedimento³⁷⁰. Possiamo rilevare che, a fronte di un miglioramento quantitativo e qualitativo della legislazione ordinaria, l'alta percentuale di decreti – legge prodotti dal Governo, fa sì che gran parte di tali provvedimenti (in particolare quelli che sono sottoposti al parere del Comitato dopo essere stati approvati dal Senato) siano, di fatto, difficilmente modificabili sulla base delle condizioni e osservazioni fornite dal Comitato. La questione, come vediamo, è più complessa e, soprattutto, il problema della garanzia della qualità normativa del decreto-legge e della legge di conversione torna continuamente a “dover fare i conti” con il problema dei tempi, degli emendamenti e il diverso regime di ammissibilità.

A ciò si aggiunge un aspetto ulteriore: il ricorso – sistematico e congiunto – al maxiemendamento e alla questione di fiducia³⁷¹ che consente al Governo di giungere alla conversione in legge del decreto apportandovi significative modifiche e “blindando” il disegno di legge di conversione nel suo contenuto. A Costituzione invariata la prassi istituzionale incide sul funzionamento del sistema consentendo l'approvazione di leggi che vengono a far parte dell'ordinamento giuridico, anche se approvate con un procedimento che presenta molti dubbi di costituzionalità e di rispetto delle “regole”³⁷². Si pone, allora, un problema di ricerca di un punto di equilibrio tra le norme costituzionali che governano il procedimento legislativo e le regole riguardanti le prerogative dell'esecutivo. Il Governo deve, certamente, disporre degli strumenti per realizzare il suo programma; allo stesso tempo, occorre che l'opposizione sia in grado di poter esercitare la sua funzione critica anche imponendo al Governo regole di trasparenza: su queste basi, infatti, può instaurarsi sia in Commissione che in Assemblea, un contraddittorio compiuto, paritetico e tecnicamente motivato circa le proposte formulate.

Pur non essendo attuata una effettiva e formale riforma della forma di governo, con il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia il Governo e la sua maggioranza trovano una strada per l'approvazione dei loro provvedimenti e per l'attuazione del programma politico che consente, nel rispetto dei tempi, di giungere all'approvazione di provvedimenti efficaci nell'ordinamento.

Ma quali sono allora le possibili soluzioni ad una situazione “patologica” che, ricorrendo al precedente parlamentare, rende, di fatto, consolidata la produzione di decreti-legge che anche se presentati dal Governo con contenuto omogeneo divengono, durante l'*iter* parlamentare, provvedimenti *omnibus*, poco chiari, capaci di ingenerare confusione nel sistema delle fonti, oggetto di “negoiazione” tra maggioranza ed opposizione attraverso l'approvazione di emendamenti? Quali sono i possibili rimedi alla configurazione della situazione attuale che vede tempi garantiti di approvazione al Senato a fronte di un procedimento non contingentato alla Camera, possibilità ampia di presentazione di emendamenti al Senato e criteri più restrittivi di ammissibilità alla Camera?

La Corte costituzionale ha più volte affermato che un intervento sul decreto-legge e sulla legge di conversione che vada ad incidere sulla procedura di conversione è possibile solo di fronte ad una “evidente mancanza” dei presupposti costituzionali e a gravi violazioni che si verificano, in quanto

normazione.

³⁷⁰ Si è parlato, in proposito, anche di ripercussioni sul principio di rappresentanza in relazione al diverso regime di ammissibilità degli emendamenti.

³⁷¹ La decisione politica della maggioranza parlamentare viene “anticipata” attraverso l'emanazione di un decreto-legge e completata dalla posizione della questione di fiducia sulla legge di conversione. Essa garantisce al Governo la conversione del decreto-legge secondo la formulazione decisa in Consiglio dei Ministri precludendo alle Camere la possibilità di emendare il testo: in questo modo lo “scavalco” del parlamento diventa, di fatto, “completo” (si pensi, ad esempio, al caso del decreto-legge n. 223/2006 che ha anticipato numerose liberalizzazioni nel settore economico e commerciale o ai decreti-legge emanati contestualmente alla manovra finanziaria). Decreti-legge di questo tipo assumono uno spiccato valore politico, atteggiandosi a fonte “potenziata” in quanto manifestano la necessità di dare immediata attuazione a scelte di indirizzo del Governo e, quindi, della maggioranza parlamentare, che intende sottrarsi ai tempi e alle incertezze della discussione in Parlamento.

³⁷² Sul tema si vedano le considerazioni svolte più ampiamente in S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa in Diritto Pubblico*, n. 1/2005 pp. 265-290.

il decreto-legge è una fonte giuridica sulla quale intervengono – in momenti temporali diversi – il Governo ed il Parlamento. Dunque, la Corte costituzionale potrebbe intervenire laddove l’abuso dei decreti-legge si configuri in termini tali da intaccare la funzionalità della forma di governo parlamentare. In conseguenza dell’ultimo intervento (sentenza n. 171/2007), il Governo dovrebbe – in qualche modo – evitare di far ricorso allo strumento del decreto-legge come “scorciatoia” per intervenire nell’ordinamento laddove non sussistono circostanze di straordinaria necessità ed urgenza.

La prassi dei maxiemendamenti, inoltre, potrebbe essere oggetto, già di suo, per le ragioni che abbiamo esposto, di una pronuncia della Corte per la violazione dell’art. 72 Cost. laddove prevede l’approvazione articolo per articolo dei progetti di legge. Se è pur vero che anche tale possibile sanzione non risulta poi di così automatica applicazione, dato che assai spesso la tecnica del maxiemendamento è utilizzata in riferimento ad atti di grande rilevanza politica e costituzionale, ma ci sembra tuttavia possibile, che, eventualmente graduando il proprio intervento come in altra sede abbiamo suggerito³⁷³, il giudice delle leggi possa iniziare ad intervenire con la dichiarazione di illegittimità delle leggi di conversione così approvate, così finalmente costringendo le Camere ad una revisione dei propri Regolamenti.

Se la Corte, almeno per il momento non ha, però, ancora mostrato il proprio interesse ad intervenire su altrettante situazioni che appaiono patologiche, un certo interesse verso la prassi particolarmente permissiva nell’ammissibilità degli emendamenti al Senato è stata portata all’attenzione dalla Presidenza della Repubblica che ha, di conseguenza, sollevato un dibattito all’interno delle Camere stesse. L’attenzione del Presidente della Repubblica³⁷⁴ in sede di promulgazione si rivolge non solo al Governo (ricordiamo che il Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge ha un primo momento di contatto sul provvedimento con la Presidenza del Consiglio), ma anche (e soprattutto) alle Camere – ed in particolare ai loro Presidenti – affinché operino un controllo “più rigoroso” sull’ammissibilità.

Il ruolo propulsivo della Presidenza della Repubblica che esprimendosi in sede di rinvio potrebbe determinare – dati i tempi – la decadenza stessa del decreto, il recente “monito” del Presidente Napolitano che preannuncia un “esame attento e rigoroso” del “decreto sicurezza” proprio relativamente alla tecnica di redazione del testo, inscindibilmente connessa – come in quel caso – con il ricorso alla posizione della questione di fiducia che rende impossibile apportare al testo correzioni mediante emendamento³⁷⁵, il problema di una correzione successiva alla Camera resa difficile dalla necessità di riportare – mediante *navette* – il testo al Senato, indubbiamente stimola una riflessione all’interno delle Camere: è auspicabile una modifica delle procedure regolamentari da realizzarsi mediante l’accordo dei due rami del Parlamento, ma – tenuto conto dei recenti dibattiti parlamentari – la situazione, per il momento, rimane inalterata, dato che i due rami del Parlamento, nel rispetto della reciproca autonomia, agiscono secondo i rispettivi regolamenti.

E’ senz’altro dalla riflessione comune ai due rami del Parlamento che occorre ripartire al fine di ricondurre i procedimenti di conversione esistenti ad un *unicum* che sia capace di valorizzare il prodotto normativo finale sia dal punto di vista giuridico che della qualità.

Allo stato attuale, ci sembra, dunque, che qualcosa sia rimasto incompiuto per quanto attiene al procedimento di conversione: il Comitato per la Legislazione ha, sulla carta, tutti gli strumenti utili per poter garantire una qualità migliore dei provvedimenti. Si tratta, quindi, di conferire alle

³⁷³ Sia consentito rinviare ancora a S. SCAGLIARINI, *Il Presidente*, cit.

³⁷⁴ Ricordiamo come il Presidente della Repubblica, già in sede di emanazione del provvedimento svolga un ruolo di *moral suasion* nei confronti del Governo, tanto che si è gradualmente affermata una sorta di “negoziante” tra Palazzo Chigi e Quirinale per la determinazione del contenuto dei decreti-legge: risultano, infatti, contatti ripetuti e costanti tra il DAGL e gli Uffici Legislativi del Quirinale; secondo una prassi affermata durante la XIV Legislatura (e confermata nella XV), il DAGL comunica preventivamente ed in via informale al Quirinale il testo del decreto-legge che il Governo intende adottare, dimodoché il Capo dello Stato possa richiedere – sempre in via informale – le modifiche che dovesse reputare opportune. Questa fase interlocutoria consente alla Presidenza del Consiglio di conoscere in anticipo il parere del Capo dello Stato sul provvedimento e di apportarvi le modifiche necessarie ad evitare che vengano richiesti chiarimenti in un momento successivo alla presentazione del decreto o che il decreto venga rinviato per un riesame.

³⁷⁵ Cfr. quanto abbiamo ricordato *supra*, par. 4.

condizioni contenute nei pareri del Comitato una più stringente capacità di incisione sui testi normativi, di non lasciare che l'esperienza del Comitato sia circoscritta ad uno solo dei due rami del Parlamento, di potenziare il ruolo del Comitato come organo di supporto alle Presidenze di Camera e Senato rispetto all'ammissibilità degli emendamenti. Se è vero che alcuni di questi aspetti non possono che essere definiti con modifica regolamentare, è anche vero che la prassi parlamentare non può, fino a quel momento, semplicemente configurarsi come una "tirannia del precedente". L'orientamento dei Presidenti di Camera e Senato e delle Commissioni dovrebbe, in qualche modo, riuscire a svincolarsi dal precedente per ricondursi a forme "più virtuose di produzione normativa". E' necessario che le Camere optino per una interpretazione evolutiva, orientata sulla scorta dei numerosi *obiter dicta* del Quirinale da un lato e, dall'altro, sulla giurisprudenza del Comitato, per poter arrivare ad una riforma regolamentare compiuta e capace di garantire chiarezza, semplicità, omogeneità delle leggi di conversione di decreti-legge, che ancora stenta ad affermarsi.

Il passaggio verso la riforma regolamentare appare, dunque, necessario, ma riteniamo auspicabile un passaggio graduale, anticipato da uno sviluppo di metodi interpretativi evolutivi che riescano ad abbandonare il puro riferimento al precedente storico. Nelle more di tale modifica, e di un eventuale intervento della Corte costituzionale nel senso da noi auspicato, anche il rispetto dei requisiti legislativi, di cui abbiamo trattato, resta quanto mai difficile da assicurare, ed anche la meritoria opera del Comitato per la legislazione, cui abbiamo fatto ampio riferimento, corre il rischio di venire ampiamente frustrata. Il caso dei decreti nn. 181 e 249 del 2007 ne è, crediamo di avere dimostrato, un perfetto esempio.

ENRICO ALBANESI

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, PARLAMENTO E CORTE COSTITUZIONALE A PRESIDIO DEI LIMITI ALLA REITERAZIONE DEL DECRETO – LEGGE. LA VICENDA DEL C.D. DECRETO SICUREZZA *BIS*

SOMMARIO: 1. I limiti alla reiterazione del decreto – legge. - 2. Il triplice controllo (tecnico-giuridico, politico e di legittimità costituzionale) a presidio dei limiti alla reiterazione. - 3. Il controllo parlamentare: la definizione delle funzioni del Comitato per la legislazione e delle Commissioni di merito presso la Camera dei deputati. - 4. Le reiterazioni sotto il profilo tecnico-giuridico segnalate dal Comitato per la legislazione (1998-2008). - 5. La vicenda del c.d. decreto – sicurezza *bis* (decreto – legge 29 dicembre 2007, n. 249): *a*) il Comitato per la legislazione e la sua influenza «culturale». - 6. (*Segue*): *b*) la decadenza del decreto – legge come «sanzione» politica. - 7. Il controllo di legittimità costituzionale: la Corte costituzionale e le prospettive della sentenza n. 171/07.

1. I limiti alla reiterazione del decreto – legge.

Il fenomeno della reiterazione dei decreti – legge non convertiti in legge ha subito una brusca battuta d'arresto a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996³⁷⁶.

La sentenza ha avuto un impatto di portata storica sul sistema delle fonti e sull'assetto della forma di governo ma il fenomeno della reiterazione (pur se quantitativamente e qualitativamente oggi ridotto al minimo) non è scomparso del tutto dall'ordinamento giuridico italiano. La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza n. 360 del 1996 ha specificato che in presenza di due condizioni, e cioè la sussistenza di «contenuti normativi sostanzialmente diversi» ovvero la presenza di «nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza», il fenomeno della reiterazione può dirsi costituzionalmente legittimo.

Da un'analisi dei pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati dal 1998 ad oggi, emergono dieci «segnalazioni» alle Commissioni di merito in relazione a disposizioni contenute in decreti – legge identificate dal Comitato come sostanzialmente riproduttive di altre già presenti in decreti – legge non convertiti in legge. Degli esiti delle dieci «segnalazioni» si darà di seguito conto, soffermandosi in particolare sulle vicende del c.d. decreto sicurezza *bis* (decreto – legge 29 dicembre 2007, n. 249).

Oggi, infatti, date le dimensioni ridotte del fenomeno, l'interesse per la reiterazione dei decreti – legge non sembra più discendere dalle implicazioni sugli equilibri della forma di governo che un tempo derivavano dalla sistematicità con cui il Governo vi faceva ricorso. Appare piuttosto meritevole di approfondimento saggiare l'effettività dei controlli apprestati dall'ordinamento giuridico, a partire dal 1996, a presidio dei limiti alla reiterazione, funzionali cioè al vaglio della sussistenza nel caso concreto delle due condizioni legittimanti il fenomeno della reiterazione.

³⁷⁶ Cfr. Corte Cost., 17 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. Cost.*, 1996, pp. 3155 ss. Sul fenomeno della reiterazione del decreto – legge nell'immediato periodo successivo alla sentenza n. 360 del 1996, cfr. R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti in corso (tranne uno)*, in *Foro it.*, 1996, pp. 3269 ss.; ID., *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto legge da parte della legge di conversione: è davvero cancellata la sent. n. 29 del 1995?*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 910; V. ANGIOLINI, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto – legge convertito?*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 2010; ID., *La "reiterazione" dei decreti – legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento?*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 113 ss.; C. PINELLI, *La regola della novità di contenuto come rimedio all'esercizio fraudolento di potestà normativa*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 123 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto – legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, specie pp. 466 ss.; ID., *Spunti ricostruttivi sulla morfologia da vizio da reiterazione di decreti – legge*, in *Giur. Cost.*, 1998, pp. 1562 ss.

2. Il triplice controllo (tecnico-giuridico, politico e di legittimità costituzionale) a presidio dei limiti alla reiterazione.

A partire dal 1996, quando la Corte costituzionale ha dissolto ogni dubbio residuo sull'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti – legge, si è venuto a concretizzare³⁷⁷, anche per effetto delle riforme del regolamento della Camera dei deputati nel 1997, un triplice livello di controllo a presidio dei limiti alla reiterazione.

Il primo livello è del tutto interno alla fase dell'istruttoria legislativa nel procedimento parlamentare di approvazione del disegno di legge di conversione dei decreti-legge ed è peraltro presente presso la sola Camera dei deputati. E' costituito dalla verifica svolta dal Comitato per la legislazione, attraverso l'espressione del parere reso alla Commissione di merito in sede referente, circa la sussistenza nel caso concreto di un'ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico-giuridico.

Il secondo livello si sostanzia nelle valutazioni di natura politica svolte dalla Commissione di merito in sede referente e dall'Assemblea, specie in sede di esame delle eventuali questioni pregiudiziali di costituzionalità nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione di un decreto-legge. Ha per oggetto la sussistenza dei nuovi (e pur sempre sopravvenuti) presupposti di necessità ed urgenza in presenza di un'ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico – giuridico.

Il terzo livello di controllo è costituito infine dal sindacato di legittimità costituzionale del decreto – legge svolto dalla Corte costituzionale. Un controllo che, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 171 del 2007, «non [si] sostituisce e non si sovrappone a quello [...] del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti - [dato il suo svolgersi] su un piano diverso [e data la sua] funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto»³⁷⁸.

Sulle specifiche problematiche intorno all'effettività della giurisprudenza costituzionale si tornerà più ampiamente nel paragrafo settimo, per soffermarsi sulle prospettive che in merito al fenomeno della reiterazione sembra aver dischiuso la sentenza n. 171 del 2007: la garanzia dell'effettività del sindacato di legittimità costituzionale in materia di reiterazione discende infatti dalla soluzione di alcune problematiche da tempo segnalate dalla dottrina e che, appunto, la suddetta sentenza sembra aver risolto.

E' invece sui controlli parlamentari che ci si intende ora concentrare: quello tecnico-giuridico, svolto alla Camera dal Comitato per la legislazione, e quello politico, svolto dalla Commissione di merito e dall'Assemblea.

3. Il controllo parlamentare: la definizione delle funzioni del Comitato per la legislazione e delle Commissioni di merito presso la Camera dei deputati.

Una delle prime questioni interpretative che la Camera dei deputati si è trovata a dover risolvere in seguito all'introduzione del Comitato per la legislazione con le riforme regolamentari del 1997, è stata chiarire se a quest'ultimo andasse o meno riconosciuta la competenza in merito alla valutazione dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti legge. Una questione non necessariamente connessa alle problematiche della reiterazione ma il cui esame permette di meglio comprendere come si siano andate in seguito definendo le competenze del Comitato per la legislazione in merito al fenomeno che qui interessa.

³⁷⁷ Non va dimenticato in proposito come ancora nella sentenza n. 302 del 1988 la Corte si fosse limitata ad evidenziare come «in via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali». Cfr. Corte Cost., 9 marzo 1988, n. 302, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 1222.

³⁷⁸ Cfr. Corte Cost. 9 maggio 2007, n. 171, in *Giur. Cost.*, 2007. Invero, la suddetta affermazione della Corte è testualmente riferita allo scrutinio di costituzionalità sull'esistenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza, sindacato su cui verteva il caso concreto all'esame della Corte. Tuttavia, come apparirà più chiaro nel paragrafo settimo, la sentenza n. 171 del 2007 offre delle argomentazioni per poter ricondurre lo stesso sindacato costituzionale sulla reiterazione al sindacato sull'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Il Comitato è chiamato, *ex* articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento della Camera ad esprimere obbligatoriamente un parere sui disegni di legge di conversione dei decreti – legge, proponendo la soppressione delle disposizioni che contrastino con «le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti – legge, *previste dalla legislazione vigente*»³⁷⁹.

Il riferimento ai criteri e requisiti tecnici definiti «dalle norme *costituzionali* e ordinarie e del Regolamento» sulla base dei quali il Comitato è chiamato *ex* articolo 16-*bis*, comma 4, ad esprimere il proprio parere, aveva però fatto sorgere la questione interpretativa se spettasse al Comitato anche la competenza al vaglio dei requisiti di necessità ed urgenza alla base di un decreto -legge³⁸⁰.

La questione fu sottoposta dal Presidente del Comitato per la legislazione al Presidente della Camera che, con lettera del 15 gennaio 1998, chiarì come la valutazione dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza sia «espressamente riservata» dall'articolo 96-*bis*, comma 2, alle Commissioni di merito in sede referente, «in ragione della stretta connessione che intercorre fra l'esame degli aspetti relativi al merito del provvedimento e l'apprezzamento delle esigenze che legittimano il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza»³⁸¹. Il riferimento alle norme costituzionali andava inteso, dunque, «soltanto ai fini della determinazione di criteri e requisiti di carattere tecnico».

Più delicata è invece una seconda questione interpretativa sorta sempre nel febbraio del 1998, attinente questa volta alla specifica tematica della reiterazione. Se dovesse o meno riconoscersi in capo al Comitato il compito di valutare nei casi concreti la sopravvenienza di quegli autonomi motivi di necessità e urgenza che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale, sono in grado di legittimare la reiterazione di disposizioni contenute in un decreto – legge non convertito³⁸².

La questione fu sottoposta dal Presidente del Comitato al Presidente della Camera che, in seguito ad una riunione congiunta della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione³⁸³, chiarì, con lettera del 20 febbraio 1998, come spetti al Comitato verificare «se ricorrano 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 d'urgenza non convertiti». Alla Commissione di merito, invece, spetta «l'ulteriore valutazione relativa all'eventuale sussistenza, nel caso di reiterazione, di nuovi ed autonomi motivi di necessità ed urgenza che possano giustificare la reiterazione stessa», alla luce di quanto precisato nella sentenza n. 360 del 1996³⁸⁴.

La *ratio* della pronuncia presidenziale del febbraio 1998 è di evitare che «il parere tecnico del Comitato per la legislazione abbia a sovrapporsi anche solo parzialmente con un giudizio di merito politico»³⁸⁵ riservato alla Commissione.

³⁷⁹ Sul ruolo del Comitato per legislazione con riferimento ai decreti – legge, cfr. V. DI PORTO, *La decretazione d'urgenza tra reiterazione impossibile e problematica conversione: traffico legislativo e decreti – legge in Parlamento dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 9, 1998, specie pp. 330-332; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, 2001, Brescia, 97 pp.; S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, specie pp. 30 – 34; A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge*, in E. ROSSI, *Il Parlamento «consulente». Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, pp. 151 ss.; L. LORELLO, *Decreto – legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, pp. 149 ss.

³⁸⁰ Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni - Comitato per la legislazione, 14 gennaio 1998.

³⁸¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività del Comitato per la legislazione. Volume I. Dati generali*, Roma, 2000, pp. 101 ss.

³⁸² Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni - Comitato per la legislazione, 27 e 28 gennaio 1998.

³⁸³ Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 18 febbraio 1998.

³⁸⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività del Comitato per la legislazione. Volume I. Dati generali*, Roma, 2000, pp. 104 ss.

Ratio che può comprendersi ancor più agevolmente se ci si sofferma a riflettere sulla natura delle funzioni svolte rispettivamente dal Comitato e dalla Commissione di merito nel procedimento legislativo di conversione.

La funzione consultiva nei confronti della Commissione di merito svolta dal Comitato per la legislazione nella fase istruttoria della procedura legislativa ha natura *tecnica*³⁸⁶ ed è ciò che spiega la decisione presidenziale di circoscrivere il ruolo del Comitato alla verifica di ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico – giuridico.

Il ruolo della Commissione di merito (analogamente a quello svolto dall'Assemblea, specie in sede di esame delle questioni pregiudiziali) è invece piena espressione di quella funzione di «controllo-verifica» attraverso cui il Parlamento «verifica la responsabilità di un soggetto *politico* [e] ne fa valere la responsabilità, istituzionale o diffusa»³⁸⁷. Funzione della quale la procedura di conversione del decreto – legge costituisce una delle principali manifestazioni: il decreto – legge è infatti adottato sotto la «responsabilità» del Governo il quale può essere eventualmente sottoposto dal Parlamento alla «sanzione» della mancata conversione³⁸⁸.

Il Comitato per la legislazione, tuttavia, si legge ancora nella lettera del Presidente della Camera del 20 febbraio 1998, nell'accertare la sussistenza di un'ipotesi di reiterazione, può «esprimere la propria opinione sulla sussistenza dei suddetti motivi di necessità ed urgenza, sulla base di quanto è desumibile dal preambolo del provvedimento e dalla relazione che lo accompagna».

Tale specificazione non muta tuttavia i termini dell'inquadramento teorico appena delineato.

L'eventuale «opinione» del Comitato per la legislazione sulla sussistenza dei motivi di necessità ed urgenza, infatti, può essere resa esclusivamente *per tabulas*, sulla base cioè degli elementi desumibili dal preambolo del decreto – legge e dalla relazione governativa. E' cioè preclusa al Comitato ogni valutazione sulle circostanze di fatto che, per la sua natura inevitabilmente politica, resta appannaggio del Governo e, in sede di controllo parlamentare, della Commissione di merito e dell'Assemblea.

Merita in proposito di essere segnalato come l'impossibilità di fondare il sindacato sui presupposti di necessità ed urgenza di un decreto – legge sulla base della valutazione delle circostanze di fatto accomuna i due livelli «giuridici» di controllo di ipotesi di reiterazione: il controllo tecnico – giuridico del Comitato ed il controllo di legittimità costituzionale svolto dalla Corte. E' infatti limitandosi all'esame di elementi quali l'intestazione, il preambolo e le disposizioni del decreto – legge nonché la relazione governativa al disegno di legge di conversione che la Corte è giunta, nella sentenza n. 171 del 2007, a censurare l'evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza di un decreto – legge³⁸⁹.

4. Le reiterazioni sotto il profilo tecnico-giuridico segnalate dal Comitato per la legislazione (1998-2008).

³⁸⁵ Così il Presidente della Camera nel corso della seduta congiunta della Giunta per il regolamento ed il Comitato per legislazione del 18 febbraio 1998. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 18 febbraio 1998.

³⁸⁶ Sulla peculiare natura tecnica della funzione consultiva del Comitato per la legislazione «nel contesto delle attività consultive parlamentari», cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003, pp. 315 ss.

³⁸⁷ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, pp. 441 ss. Sul punto, cfr. *amplius* paragrafo sesto.

³⁸⁸ *Ibidem*.

³⁸⁹ Anche in questo caso è opportuno ribadire quanto già precisato nella nota 3: nella sentenza n. 171 del 2007, l'oggetto del sindacato della Corte non era comunque un caso di reiterazione ma di assenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza.

Dal 1998 ad oggi sono dieci i casi in cui il Comitato per la legislazione nei propri pareri ha «segnalato»³⁹⁰ alla Commissione di merito la presenza di disposizioni sostanzialmente riproduttive di altre già contenute in decreti – legge non convertiti.

Tra questi, in due casi³⁹¹ il Comitato si è limitato a constatare in sede di premesse la presenza di norme riproduttive di altre contenute in decreti – legge non convertiti.

In un caso³⁹² il Comitato ha segnalato un'ipotesi di reiterazione in forma di osservazione (la quale, a differenza della condizione, non ha carattere cogente).

In tre casi³⁹³ le segnalazioni del Comitato sono state espresse in forma di raccomandazioni (rilievi di carattere non cogente che nella prassi del Comitato compaiono a partire dal 2000 ed hanno una «valenza più estesa, che oltrepassa l'esame del singolo provvedimento»³⁹⁴).

Nei restanti quattro casi il rilievo del Comitato ha formato oggetto di condizioni alla Commissione di merito: «valut[are] che la disposizione [in esame] riproduce testualmente» un'altra, nel primo caso³⁹⁵; «esamina[re] le questioni poste» dalla disposizione in esame «anche alla luce dell'assunto del Governo, contenuto nella relazione che accompagna il disegno di legge, di esigenze sopravvenute e di nuovi profili di urgenza», nel secondo caso³⁹⁶; «soppr[imere]» un articolo in quanto caratterizzato da «differenze di formulazione [...] di carattere esclusivamente formale», nel terzo caso³⁹⁷; «considera[re] la soppressione delle disposizioni meramente riproduttive», alla luce

³⁹⁰ In sede di premesse al parere oppure in forma di osservazioni, raccomandazioni o condizioni. Il parere del Comitato si articola infatti nei seguenti elementi: a) le premesse; b) l'indicazione degli articoli di riferimento; c) le condizioni e le osservazioni; d) le raccomandazioni; e) la formula di chiusura. Cfr. C. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato*, cit., pp. 290-302.

³⁹¹ Cfr. XIV legislatura, disegno di legge di conversione in legge del decreto – legge 28 febbraio 2005, n. 22, recante interventi urgenti nel settore agroalimentare (A.C. 5671) e disegno di legge di conversione in legge del decreto – legge 6 marzo 2006, n. 68, recante misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie (A.C. 6362). Si vedano in proposito i pareri del Comitato, rispettivamente, del 9 marzo 2005 e dell'8 marzo 2006. Cfr., XIV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 9 marzo 2005 e 8 marzo 2006.

³⁹² Cfr. XIII legislatura, disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 17 febbraio 1998, n. 23, recante disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico ed altre misure in materia sanitaria (A.C.4697). Si veda in proposito il parere del Comitato del 24 marzo 1998. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 24 marzo 1998.

³⁹³ Cfr. XIV legislatura, disegno di legge di conversione in legge del decreto – legge 29 marzo 2004, n. 81, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica (A.C. 4978); disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali (A.C. 5303); disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative (A.C. 6016). Si vedano in proposito i pareri del Comitato, rispettivamente, del 12 maggio 2004, del 6 ottobre 2004 e del 26 luglio 2005. Cfr. XIV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 12 maggio 2004, 6 ottobre 2004 e 26 luglio 2005.

³⁹⁴ Così C. LORELLO. *Funzione legislativa e Comitato*, cit., p. 297.

³⁹⁵ E' il caso del disegno di legge di conversione in legge del decreto – legge 23 dicembre 1997, n. 456, recante proroga di termini relativi al settore universitario ed alla ricerca scientifica (A.C. 4430). Si veda in proposito il parere del Comitato per la legislazione del 14 gennaio 1998. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 14 gennaio 1998.

³⁹⁶ E' il caso del disegno di legge di conversione in legge del decreto – legge 20 gennaio 1998, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno al reddito, di incentivazione all'occupazione e di carattere previdenziale (A.C. 4468). Si veda in proposito il parere del Comitato per la legislazione del 28 gennaio 1998. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 28 gennaio 1998.

³⁹⁷ E' il caso del disegno di legge di conversione del decreto – legge 8 marzo 2000, n. 46, recante misure urgenti in materia sanitaria (A.C. 6941). Si veda in proposito il parere del Comitato per la legislazione del 26 aprile 2000. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 26 aprile 2000.

della verifica della sussistenza o meno di autonomi (e, pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza, nel quarto caso³⁹⁸.

Quale esito hanno avuto i rilievi del Comitato?

Nessun seguito hanno avuto le segnalazioni contenute nelle premesse o formulate in termini di osservazione.

Per quanto concerne i casi in cui i rilievi sono stati formulati in forma di raccomandazione, va segnalato come in tutti e tre l'Assemblea ha proceduto all'esame di questioni pregiudiziali di costituzionalità (peraltro tutte respinte)³⁹⁹ ma in una sola occasione sono stati i profili connessi alla reiterazione a costituire oggetto di questione pregiudiziale *ex art. 77 Cost.*⁴⁰⁰.

Per quanto riguarda infine i quattro rilievi espressi nella forma della condizione, occorre segnalare (se si esclude il caso dell'A.C. 4430 per cui l'esame in Assemblea non ha neppure avuto inizio⁴⁰¹) come le valutazioni politiche della Commissione di merito hanno sempre avuto prevalenza sulle segnalazioni tecniche del Comitato, come d'altronde è legittimo che sia.

L'espressione di rilievi da parte del Comitato nella forma della condizione, tuttavia, avrebbe dovuto condurre la Commissione di merito a motivare la decisione di discostarsi dal parere del Comitato, in sede di relazione all'Assemblea. E' questo, infatti, l'effetto giuridico che, *ex art. 96-bis*, comma sei r. C., discende dalle condizioni poste dal Comitato alla Commissioni di merito, ove quest'ultima sia in sede referente⁴⁰².

Tuttavia, ciò è avvenuto in modo apodittico nei casi dell'A.C. 4468 e dell'A.C. 6941.

Nel primo caso, il relatore si è limitato a rilevare come «da una verifica più approfondita è emersa l'effettiva sussistenza di esigenze sopravvenute e di nuovi profili d'urgenza, che hanno indotto il Governo a riprodurre nel provvedimento in esame una disposizione» già contenuta in un precedente decreto - legge⁴⁰³

Nel secondo caso, il relatore, «pur riconoscendo la fondatezza dei rilievi del Comitato per la legislazione», ha sostenuto in Commissione come fosse indispensabile procedere alla rapida conversione in legge del decreto in quanto «lungamente atteso dai cittadini e dagli operatori sanitari»⁴⁰⁴.

Nel corso dell'esposizione della relazione all'Assemblea, se da un lato il relatore si è soffermato ad illustrare quali fossero i motivi di necessità ed urgenza alla base dell'adozione del decreto, dall'altro sono del tutto mancate riflessioni in merito alla sussistenza dei *nuovi* motivi di necessità ed urgenza che avrebbero dovuto giustificare l'adozione del decreto⁴⁰⁵.

Assai peculiare, invece, è la vicenda del c.d. decreto sicurezza *bis*.

³⁹⁸ E' il caso del disegno di legge di conversione del decreto – legge 29 dicembre 2007, n. 249, recante misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza (A.C. 3325). Si veda in proposito il parere del Comitato per la legislazione del 15 gennaio 2008. Cfr. XV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione, 15 gennaio 2008.

³⁹⁹ Si tratta delle questioni pregiudiziali presentate con riferimento ai disegni di legge A.C. 4978, A.C. 5303 e A.C. 6016. Cfr., rispettivamente, XIV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico del 12 maggio 2004, Allegato A; Assemblea, Resoconto stenografico del 7 ottobre 2004, Allegato A; XIV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico 26 luglio 2005, Allegato A.

⁴⁰⁰ Si tratta delle questioni pregiudiziali concernenti il disegno di legge A.C. 4978: la n. 1 Battaglia e altri e la n. 2 Castagnetti ed altri. Cfr., XIV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico del 12 maggio 2004, Allegato A.

⁴⁰¹ Non avendo più avuto il Governo «interesse all'ulteriore corso del disegno di legge di conversione». Così il Sottosegretario Guerzoni alla VIII Commissione. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – VIII Commissione, 14 gennaio 1998.

⁴⁰² Cfr. art. art. 96-*bis*, comma sei, rdi motivare nella relazione all'Assemblea le ragioni per le quali ha deciso di discostarsi dal parere del Comitato.

⁴⁰³ Così il deputato Scrivani. Cfr. XIII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico del 12 febbraio 1998.

⁴⁰⁴ Così il deputato Giacalone. Cfr. XIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni – VIII Commissione, 27 aprile 2000.

⁴⁰⁵ Cfr. XIII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico 2 maggio 2000.

5. *La vicenda del c.d. decreto – sicurezza bis (decreto – legge 29 dicembre 2007, n. 249): a) il Comitato per la legislazione e la sua influenza «culturale».*

La vicenda del c.d. decreto *sicurezza bis* (decreto – legge 29 dicembre 2007, n. 249, recante misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza) trae origine dalla decisione assunta dal Governo nel dicembre 2007 di non insistere nella conversione di un precedente decreto – legge⁴⁰⁶, il c.d. decreto *sicurezza* (decreto – legge 1° novembre 2007, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza)⁴⁰⁷. Una volta decaduto il «primo» decreto – legge, il Governo poteva adottare un «secondo» decreto solo entro i limiti tracciati dalla sentenza n. 360 del 1996.

Il «primo» decreto – legge si fondava, si legge nel preambolo, sulla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a consentire l'allontanamento dal territorio nazionale di soggetti la cui presenza contrasti con esigenze imperative di pubblica sicurezza».

Nel preambolo del «secondo» decreto – legge si trova invece una più dettagliata esposizione delle ragioni di necessità ed urgenza alla base dello stesso⁴⁰⁸, nonché una formula finale nella quale si chiarisce come «le disposizioni del presente provvedimento innovano sostanzialmente quelle del decreto – legge 1° novembre 2007, n. 181, e sono fondate su autonomi presupposti di necessità ed urgenza».

E' proprio intorno alla sussistenza o meno delle condizioni legittimanti la reiterazione che si sono dispiegati i due livelli del controllo parlamentare nel caso concreto, quello tecnico-giuridico del Comitato e quello politico della Commissione di merito.

A differenza dei nove casi passati in rassegna, tuttavia, l'influenza del Comitato per la legislazione è apparsa estremamente incisiva.

Non tanto per i risultati «pratici» che il parere del Comitato ha prodotto, dato che, in definitiva, la Commissione di merito ha dato alle proprie valutazioni politiche prevalenza sulle segnalazioni tecniche del Comitato.

⁴⁰⁶ Il disegno di legge di conversione del decreto – legge 1° novembre 2007, n. 181 (A.C. 3292) era stato approvato dal Senato della Repubblica il 6 dicembre 2007 ma il Governo ha comunicato il 19 dicembre 2007 al Presidente della Camera di non voler insistere nella conversione del decreto-legge. La decisione del Governo è stata indotta dai rilievi di opportunità costituzionale espressi dal Presidente della Repubblica in sede di *moral suasion* relativi alla presenza di una norma approvata al Senato contenente un errore materiale e foriera di ripercussioni sul sistema penale.

⁴⁰⁷ Il decreto – legge 1° novembre 2007, n. 181 introduceva modifiche al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Secondo la disciplina contenuta nel decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, il provvedimento di allontanamento del cittadino comunitario per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza è adottato dal Ministro dell'interno ed indica il termine stabilito per lasciare il territorio nazionale (art. 20 comma 7). Solo nel caso in cui l'allontanato si tratti nel territorio dello Stato oltre il termine stabilito dal provvedimento stesso oppure ove quest'ultimo sia fondato su motivi di pubblica sicurezza che mettano a repentaglio la sicurezza dello Stato, il questore dispone l'esecuzione immediata del provvedimento di allontanamento (art. 20 comma 9). In estrema sintesi, il decreto legge 1° novembre 2007, n. 181 introduceva due istituti volti a rendere più efficace il provvedimento di allontanamento: da un lato, veniva conferito anche al prefetto il potere di allontanamento per motivi di pubblica sicurezza, dall'altro, veniva prevista l'immediata esecuzione del provvedimento da parte del questore in caso di motivi imperativi di pubblica sicurezza (ovvero «quando il cittadino comunitario abbia tenuto comportamenti che compromettono la tutela della dignità umana o dei diritti fondamentali della persona umana ovvero l'incolumità pubblica, rendendo la sua permanenza sul territorio nazionale incompatibile con l'ordinaria convivenza»).

⁴⁰⁸ «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di integrare gli strumenti di prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale [...]; ritenuta, altresì, la necessità e l'urgenza di disciplinare parimenti l'immediata esecuzione dei provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini dell'Unione europea adottati per motivi imperativi di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alla specifica individuazione dei motivi che ne legittimano l'adozione, considerando che il recente ampliamento dello spazio di applicazione degli accordi di Schengen rafforza l'esigenza di una immediata risposta operativa nei casi di particolare gravità; ritenuta, pertanto, la necessità e l'urgenza di realizzare un quadro normativo volto a dare completa e puntuale applicazione ai meccanismi di tutela per le limitazioni alla libertà personale conseguenti all'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e di allontanamento [...].».

Né per i suoi effetti giuridici, visto che anche nei casi esaminati in cui il Comitato aveva posto condizioni in relazione alla sussistenza di ipotesi di reiterazione, i relatori delle Commissioni di merito avevano comunque provveduto a motivare, pur se in forma apodittica, la decisione di discostarsi dal parere del Comitato.

Quanto per l'influenza «culturale» che il Comitato per la legislazione sembra aver svolto, avviando un proficuo «dialogo» che è venuto ad instaurarsi tra il Comitato ed il Governo e tra il relatore per la Commissione di merito ed il Comitato.

Ciò può cogliersi attraverso la ricostruzione di tre momenti salienti del procedimento parlamentare di approvazione del disegno di legge di conversione del c.d. decreto sicurezza *bis* (A.C. 3325): l'esposizione della relazione presso la Commissione di merito da parte del relatore (9 gennaio 2008), l'espressione del parere da parte del Comitato per la legislazione (15 gennaio 2008), l'esposizione della relazione all'Assemblea da parte del relatore per la Commissione di merito (28 gennaio 2008).

L'intervento del deputato Zaccaria, relatore del disegno di legge di conversione per la I Commissione Affari costituzionali, del 9 gennaio 2008 (*precedente*, dunque, alla pronuncia del Comitato), si è contraddistinto per un accurato esame della sussistenza di autonomi casi straordinari di necessità ed urgenza.

Il relatore ha riscontrato l'effettiva presenza di quattro elementi di «novità» nel decreto⁴⁰⁹, uno attinente ai presupposti di necessità ed urgenza e tre al contenuto normativo.

Il relatore ha innanzitutto individuato l'effettiva presenza di autonomi presupposti di necessità ed urgenza. Con riferimento alle espulsioni dei cittadini extracomunitari, nella necessità di colmare il vuoto normativo che in assenza del decreto si sarebbe creato a partire dal 31 dicembre 2007, data di cessazione della (temporanea) applicazione della disciplina contenuta nella legge 31 luglio 2005, n. 155 (c.d. decreto Pisanu); mentre, con riferimento all'allontanamento dei cittadini comunitari, nella necessità di introdurre una disciplina dei cittadini comunitari per motivi di pubblica sicurezza.

Invero, il relatore riconosceva come in merito a quest'ultimo punto «si potrebbe obiettare che tale esigenza fosse già alla base della emanazione del precedente decreto-sicurezza», ritenendo tuttavia superabile l'obiezione alla luce della novità formale e sostanziale della disciplina contenuta nel decreto – legge.

Il c.d. decreto sicurezza *bis*, ha evidenziato il relatore, si caratterizzava infatti per tre elementi di novità dal punto di vista del contenuto normativo: il «diverso oggetto rispetto al precedente, per difetto e per eccesso» (ad esempio, non contenendo la disciplina delle misure di allontanamento dei cittadini comunitari per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno e recando invece quella delle misure di espulsione dei cittadini extracomunitari per motivi di prevenzione del terrorismo); l'introduzione di una diversa disciplina sostanziale delle misure di allontanamento dei cittadini comunitari per motivi imperativi di pubblica sicurezza («nel senso di una maggiore rispondenza della normativa stessa al dettato costituzionale»); il ricorso ad una distinta tecnica normativa per la disciplina dell'allontanamento dei cittadini comunitari (non più «attraverso la tecnica della novella al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 ma attraverso un'autonoma regolazione»).

L'esame svolto dal relatore, tuttavia, pur se accurato e giuridicamente argomentato, è comunque riconducibile al controllo *politico* sul Governo: è fisiologico, dunque, che si sia incentrato sui presupposti di necessità ed urgenza sottesi all'intero decreto – legge e (solo in via subordinata) sull'identità di contenuto normativo del decreto-legge.

Il Comitato per la legislazione, invece, nel parere reso il 15 gennaio 2008, ha seguito un *iter* logico diverso.

Una volta individuati gli articoli del decreto – legge «meramente riproduttivi di norme già contenute nel precedente decreto - legge» (operazione che per il Comitato, in virtù della sua natura *tecnico – giuridica*, costituisce un *prius* logico), ha espresso nel parere alla Commissione di merito la condizione di considerare la sussistenza di autonomi motivi di necessità ed urgenza con

⁴⁰⁹ Cfr. XV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico del 9 gennaio 2008.

riferimento agli *specifici* articoli del decreto – legge segnalati e di sopprimerli in caso di assenza dei motivi stessi⁴¹⁰.

L'influenza «culturale» avuta dal Comitato per la legislazione in tal senso è stata notevole.

Non solo, infatti, un rappresentante del Governo, il Sottosegretario per la Giustizia, è stato ascoltato dal Comitato nella seduta del 15 gennaio 2008 (tra l'altro) in merito alla sussistenza degli autonomi e sopravvenuti presupposti di necessità ed urgenza. Ma è stato lo stesso relatore per la I Commissione, in sede di relazione all'Assemblea il 28 gennaio 2008, a dover concentrare il proprio controllo sulla effettiva sussistenza dei nuovi motivi alla base delle *specifiche* disposizioni segnalate dal Comitato disciplinanti l'allontanamento dei cittadini comunitari⁴¹¹.

Gli autonomi motivi di necessità ed urgenza a fondamento del c.d. decreto sicurezza *bis* sono stati individuati dal Governo nell'esigenza di tener conto dell'ampliamento dello spazio di applicazione degli accordi di Schengen a partire dal 31 dicembre 2007, trovando positivo riscontro nel controllo compiuto dalla I Commissione Affari costituzionali e dal relatore in sede di relazione all'Assemblea.

Le valutazioni politiche hanno legittimamente avuto prevalenza sulle segnalazioni tecniche del Comitato ma indubbia è stata l'influenza che quest'ultimo ha avuto inducendo la Commissione di merito ad un ulteriore passaggio argomentativo che non può che accogliersi con favore.

6. (Segue): b) la decadenza del decreto – legge come «sanzione» politica.

L'esito della vicenda è stato tuttavia la decadenza del decreto – legge, cui hanno politicamente condotto la sfiducia votata dal Senato della Repubblica al Governo il 24 gennaio 2008 e lo scioglimento delle Camere del 7 febbraio 2008. La normativa contenuta nel c.d. decreto sicurezza *bis* relativa ai provvedimenti di allontanamento nei confronti dei cittadini comunitari è poi confluita nel decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 32, un decreto «correttivo» del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30.

Nel caso del c.d. decreto sicurezza *bis* ha dunque in definitiva operato il meccanismo della «sanzione» politica, consistente nella decadenza del decreto – legge per mancata conversione dello stesso da parte delle Camere. Un fatto non da poco se si considera come, lo si è visto, tutti i disegni di legge di conversione oggetto di «segnalazioni» del Comitato con riguardo ai profili della reiterazione, sono stati poi convertiti in legge, tranne nel caso dell'A.C. 4430 nel corso della XIII legislatura.

Certo, nel caso specifico, la «sanzione» è venuta ad operare non attraverso l'approvazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità ma perché, sfiduciato il Governo, venuta a mancare una maggioranza politica e sciolte le Camere, è stato nei fatti impossibile che si costituisse una maggioranza parlamentare tale da condurre all'approvazione il disegno di legge di conversione.

Ma ciò non rileva: in definitiva, è questo il punto nodale, il Parlamento (l'organo titolare della funzione di «controllo-verifica» cui spetta l'attivazione del meccanismo «sanzionatorio» della non conversione del decreto – legge) non ha ritenuto sussistenti quei (nuovi) motivi di necessità ed urgenza tali da condurre all'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto – legge.

7. Il controllo di legittimità costituzionale: la Corte costituzionale e le prospettive della sentenza n. 171/07.

Residuano alcune considerazioni da svolgere in merito all'effettività del terzo livello di controllo, quello svolto dalla Corte costituzionale sulla legittimità della reiterazione dei decreti – legge.

⁴¹⁰ Cfr. XV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, Comitato per la legislazione, 15 gennaio 2008. Gli articoli del c.d. decreto sicurezza *bis* segnalati dal Comitato in quanto contenenti disposizioni meramente riproduttive di norme già contenute nel c.d. decreto sicurezza sono i seguenti: l'articolo 4, commi 2 e 4; l'articolo 5, comma 1; l'articolo 6, commi 1, 3 e 4; l'articolo 7, comma 5.

⁴¹¹ Cfr. XV legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico del 28 gennaio 2008.

E' infatti proprio sull'effettività del sindacato di legittimità costituzionale in tema di reiterazione dei decreti – legge che si sono incentrati i rilievi della dottrina nell'ultimo decennio anche se, in merito a ciò, la sentenza n. 171 del 2007 sembrerebbe aver dischiuso importanti prospettive⁴¹².

La Corte, nel riconoscere nella sentenza n. 360 del 1996 l'illegittimità di un articolo contenuto in un decreto – legge in quanto riproduttivo di una disposizione contenuta in decreti – legge non convertiti, specificò come restassero peraltro «salvi gli effetti dei decreti – legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione».

La decisione della Corte di graduare così gli effetti temporali della propria pronuncia è stata spiegata dalla dottrina alla luce delle «difficoltà di ordine pratico» che in caso contrario sarebbero derivate dalla decisione della Corte⁴¹³.

E' tuttavia apparsa a molti Autori «ultronea»⁴¹⁴ una successiva affermazione («di portata evidentemente generale»⁴¹⁵) contenuta nella sentenza n. 360, secondo la quale «il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione [...] può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza».

La Corte, riconoscendo l'idoneità della legge di conversione di sanare il vizio di costituzionalità derivante dalla reiterazione, sembrò dunque aver superato, almeno con riferimento al vizio da reiterazione, la giurisprudenza inaugurata con la sentenza n. 29 del 1995⁴¹⁶, nella quale aveva riconosciuto la possibilità di un «trasferimento» dei vizi formali del decreto – legge alla legge di conversione.

Parte della dottrina ha tentato di offrire una lettura di tale passaggio argomentativo in modo coerente con la precedente sentenza n. 29 del 1995, ipotizzando la configurabilità di due distinti vizi, quello da mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza e quello da reiterazione di un decreto – legge decaduto in assenza dei requisiti della «novità»⁴¹⁷. La prima violazione sarebbe «più grave» e dunque trasferibile alla legge di conversione, la seconda «meno grave» e dunque sanabile dalla stessa.

Tuttavia, uno degli stessi Autori che ha proposto la suddetta lettura della giurisprudenza costituzionale ha espresso dubbi sulla sua utilità⁴¹⁸ e sembra doversi concludere che, al di là delle «interpretazioni razionalizzatrici» della dottrina, con la sentenza n. 360 del 1996 la Corte abbia semplicemente risolto un problema essenzialmente «pratico»⁴¹⁹.

Sulla «attuale utilità» dell'impianto della sentenza con riferimento al fenomeno della reiterazione è lecito quindi nutrire qualche dubbio. Come è stato efficacemente rilevato, oggi sono scomparse le

⁴¹² Sulla sentenza n. 171 del 2007, cfr. R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto – legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro It.*, 2007, pp. 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, in *Foro it.*, 207, pp. 2664 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto – legge: il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.*, 2007, pp. 2677 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto – legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. Pen.*, 2007, pp. 3599 ss.; R. DICKMANN, *Il decreto – legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2007, n. 12.

⁴¹³ Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto – legge*, cit., p. 505.

⁴¹⁴ Così R. ROMBOLI, *La reiterazione dei decreti – legge decaduti*, cit., 3273.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

⁴¹⁶ Cfr. Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 29, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 278 ss.

⁴¹⁷ Cfr. A. CONCARO, *La Corte costituzionale e la reiterazione dei decreti – legge: riflessioni introduttive*, in S. PANIZZA (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1997, pp. 346 ss.; R. ROMBOLI, *L'efficacia sanante dei vizi formali del decreto – legge*, cit., pp. 910 ss.; A. CELOTTO, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia*, cit., 1562 ss..

⁴¹⁸ «La distinzione tra i due tipi di vizi», scrive Romboli, «non significa certo che la stessa possa ritenersi costituzionalmente giustificata e che risulti in fondo utile alla soluzione dei problemi sollevati dall'uso ed abuso dei decreti – legge e dal fenomeno della reiterazione». Cfr. R. ROMBOLI, *L'efficacia sanante dei vizi formali*, cit., p. 917.

⁴¹⁹ Così A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto – legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Macerata, 2003, p. 272.

lunghe catene di decreti – legge decaduti e riprodotti: escludere la possibilità che il vizio di illegittimità costituzionale di un decreto – legge possa “trasferirsi” alla legge di conversione, equivale, in via di fatto, a rendere inoperante il sindacato costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione⁴²⁰.

Negli anni successivi al 1996, la Corte in alcune sentenze ha confermato la distinzione di regime giuridico tra vizio da reiterazione (sanabile) e vizio da mancanza dei presupposti (non sanabile); in altre sembra essere giunta a ribaltare addirittura le conclusioni della sentenza n. 29 del 1995, escludendo *tout court* la trasferibilità dei vizi formali del decreto – legge alla legge di conversione. Con il risultato di dar vita, in materia, ad orientamenti «ondivaghi e contraddittori»⁴²¹.

Oggi, la sentenza n. 171 del 2007 (con cui è stata per la prima volta dichiarata l’illegittimità di un decreto – legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza⁴²², sulla base di uno scrutinio *per tabulas*⁴²³) sembra avere dischiuso nuovi orizzonti sul punto.

La Corte, infatti, dopo aver ricordato di avere sostenuto in alcune sentenze «il principio secondo cui il difetto dei requisiti del caso straordinario di necessità ed urgenza, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in *procedendo* della relativa legge» e di avere adottato in altre un «diverso orientamento», conclude ritenendo di dover «ribadire il principio per primo ricordato». Un’affermazione «cristallina» ed «inusuale» per i tradizionali canoni della giurisprudenza costituzionale⁴²⁴.

Il principio della non sanabilità così formulato sembra doversi riferire a tutti i vizi formali del decreto – legge, al di là del caso concreto (dove a venire in rilievo era l’assenza dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto - legge).

La Corte, infatti, nel richiamare le sentenze espressione di quel «diverso orientamento» che nella sentenza n. 171 afferma di voler superare, cita anche la n. 360 del 1996, nella quale il principio della sanabilità del vizio ad opera della legge di conversione era stato adottato, rileva la Corte, «sotto un particolare profilo», cioè quello della reiterazione.

Un richiamo, dunque, che sembra conferire portata generale al principio della non sanabilità dei vizi formali del decreto – legge sancito nella sentenza n. 171, rendendolo applicabile anche alle ipotesi di reiterazione, con la conseguenza di rendere di fatto esperibile un sindacato di legittimità costituzionale della Corte sulle stesse.

Se (come sembra) dalla sentenza n. 171 del 2007 può dedursi il superamento della distinzione tra il vizio da carenza dei presupposti ed il vizio da reiterazione per quanto concerne il regime di sanabilità degli stessi, non resta che domandarsi se residuino altri caratteri che giustificano il permanere di una distinzione teorica tra i due vizi.

⁴²⁰ Così N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei decreti – legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 2, pp. 435. Sull’ineffettività del controllo di costituzionale per l’impossibilità di “trasferire” il vizio del decreto – legge alla legge di conversione, cfr. in particolare V. ANGIOLINI, *La “reiterazione” dei decreti – legge*, cit., pp. 113 ss.

⁴²¹ Così A. CELOTTO, *La storia «infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 133 ss., con una rassegna delle pronunce in esame. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di decreti – legge (in particolare) su tale profilo, cfr. inoltre A. CELOTTO, *La Corte costituzionale, inspiegabilmente, torna indietro di cinque anni (la conversione in legge torna a “sanare” ogni vizio proprio del decreto-legge!)*, in *Giur. Cost.*, 2000, pp. 3117 ss., e R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, Macerata, 2006, pp. 119-123.

⁴²² Sul sindacato sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, cfr. C. FATTA, *La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il “caso” del “decreto sicurezza”*, in *Comitato per la legislazione e decreto – legge*.

⁴²³ La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del decreto – legge per evidente mancanza dei presupposti in quanto non risultanti «né dal preambolo, né dal contenuto degli articoli» ed alla luce della «apodittica enunciazione» delle ragioni di necessità ed urgenza nella relazione governativa al disegno di legge di conversione. Su tali profili, cfr. S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto – legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), n. 17, 2007.

⁴²⁴ Così R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”*, cit., pp. 1986 ss.

In proposito merita di essere segnalato come in dottrina fosse già stata prospettata la riconduzione del sindacato su ipotesi di reiterazione all'ambito dello scrutinio sui presupposti di necessità ed urgenza. In un simile quadro teorico, la riproduzione da parte di un decreto – legge del contenuto normativo di un precedente decreto decaduto rappresenterebbe una «prova indiziaria»⁴²⁵ dell'assenza dei presupposti stessi.

La *ratio* sottesa all'assimilazione teorica tra i due vizi prospettata dalla dottrina era quella di uniformarne il regime giuridico nel senso della loro non sanabilità. A tale risultato sembra avere oggi condotto la sentenza n. 171 del 2007.

Tuttavia l'assimilazione teorica dei due vizi consentirebbe anche di superare le rigidità dell'impianto della sentenza n. 360 del 1996, la quale esclude la legittimità di ipotesi di reiterazione di un decreto – legge ove vi sia effettiva *persistenza* degli originari presupposti di necessità ed urgenza⁴²⁶.

Se infatti le Corti impose il criterio della novità dei presupposti di necessità ed urgenza come una delle condizioni legittimanti l'adozione di «nuovi» decreti – legge, fu, come esplicitato nella stessa sentenza n. 360 del 1996, per il protrarsi della prassi della reiterazione che era «andata sempre più degenerando» fino ad «oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria».

Oggi che il fenomeno della reiterazione è stato ricondotto a dimensioni fisiologiche, tornano attuali le riflessioni di Paladin, secondo cui «i presupposti giustificativi [alla base di un decreto – legge decaduto] possono ben permanere ed anzi aggravarsi con l'andare del tempo»⁴²⁷.

Può dunque in definitiva concludersi che i tempi sono maturi per un superamento delle rigidità della giurisprudenza costituzionale in materia, nel senso della riconduzione del sindacato sulle ipotesi di reiterazione allo scrutinio sulla (evidente) mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza.

La sentenza n. 171 del 2007, concretizzando le affermazioni di principio contenute nella sentenza n. 29 del 1995 sull'illegittimità costituzionale dei decreti – legge in caso di evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza e ribadendo (come sembra) anche per le ipotesi di reiterazione il principio ivi espresso della non sanabilità dei vizi del decreto – legge, ha infatti realizzato la condizione che nella sua ricostruzione teorica poneva lo stesso Paladin: la prassi della reiterazione deve ritenersi legittima, sosteneva Paladin, «purché si possa accertare la sussistenza dei presupposti giustificativi» .

⁴²⁵ Cfr. N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei decreti – legge*, cit. pp. 438 ss.

⁴²⁶ *Ibidem*, pp. 436 ss. In senso critico sulla richiesta da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996 dei nuovi presupposti di necessità ed urgenza, cfr. F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti – legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3160 ss.

⁴²⁷ Cfr. L. PALADIN, *Art. 77*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna – Roma, 1977, p. 62.

NOTIZIE SUI COLLABORATORI

ALBANESI ENRICO, Dottorando di ricerca nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'università di Genova, Collaboratore parlamentare

BAILO FRANCESCA, Dottoranda di ricerca nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'Università di Genova

COSTANZO PASQUALE, Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Genova, Direttore della Scuola di Dottorato in diritto e Coordinatore del Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi della medesima Università

FATTA CHIARA, Dottoranda di ricerca nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'università di Genova

GHIRIBELLI ANNALISA, Dottoranda di ricerca nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'Università di Genova, Istruttore direttivo amministrativo

SCAGLIARINI SIMONE, Ricercatore nell'università di Modena, Dottore di ricerca nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'università di Genova, Avvocato

TRUCCO LARA, Ricercatrice nell'università di Genova, Dottore di ricerca nel Dottorato in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi dell'università di Genova, Avvocato e collaboratore regionale