

IV  
RECENTI TENDENZE IN TEMA DI DECRETI-LEGGE  
E DECRETI LEGISLATIVI

NICOLA LUPO \*

1. Il prof. Paolo Caretti mi ha fatto un grande onore, invitandomi a svolgere una lezione di diritto costituzionale al seminario di studi e ricerche parlamentari intitolato a Silvano Tosi (seminario a cui mi legano non pochi ricordi e sentimenti personali, prima da allievo e poi da docente, nelle vesti però di consigliere della Camera); e, al tempo stesso, mi ha affidato un compito non semplice, chiedendo di parlarvi delle recenti tendenze in tema di decreti-legge e decreti legislativi.

Proverò a trattare il tema nel seguente modo: poste alcune premesse di metodo, partirò da alcuni dati che emergono dalla prassi, e, sulla base di questi, mi soffermerò su alcuni aspetti della decretazione d'urgenza e alcuni aspetti della decretazione legislativa. Lascerei invece al dibattito le considerazioni di sintesi, trattandosi di questioni assai ampie e variegate, che mal si prestano – almeno, nella mia limitata prospettiva – a considerazioni d'insieme dotate di una qualche stabilità.

2. Un primo chiarimento si impone sul piano del metodo. Quello della potestà normativa primaria del Governo è un classico tema di diritto costituzionale: e questo sarà il taglio prevalente nella conversazione odierna, che d'altronde, come si accennava, si inserisce appunto nell'ambito del corso di diritto costituzionale. Mi pare però evidente che su questo, come su altri temi – penso, ad esempio, alla sessione di bilancio e al rapporto fiduciario – il confine tra diritto costituzionale e diritto parlamentare è molto labile.

---

\* *Professore di Diritto delle assemblee elettive presso la LUISS "Guido Carli" di Roma.*

Anzi, forse è proprio nell'esame di questi temi che risulta essere particolarmente vera l'affermazione, che risale, tra gli altri, appunto a Silvano Tosi, per cui il diritto parlamentare è una parte del diritto costituzionale (e ne è, in qualche misura, l'avanguardia): non è, cioè, una mera procedura, ma è un diritto che fatica ad essere riconosciuto in tutta la sua forza prescrittiva, in quanto va, per definizione, a pretendere di porre regole che limitano il potere politico nelle sedi che esso è abituato a considerare come proprie. Si tratta perciò di un diritto che, come spesso si osserva, è assai vicino alla politica, la quale considera il Parlamento come la sua "casa".

Questo carattere del diritto parlamentare ed emerge nei due procedimenti in esame, sia quello relativo alla conversione dei decreti-legge, sia quello relativo all'adozione dei decreti legislativi; come, del resto, nei procedimenti complessi (o "duali", se si vuole utilizzare la definizione del mio maestro, Andrea Manzella), che prevedono la compresenza di due soggetti normativi, ossia di Parlamento e Governo, che dialogano costantemente tra di loro nel corso di questi procedimenti.

3. La seconda premessa – che mi auguro possa esservi in qualche misura utile anche nell'elaborazione della vostra ricerca – è costituita dall'invito a considerare il potere normativo del Governo come un potere sostanzialmente unitario.

L'unitarietà del potere normativo del Governo si trova espressa in maniera molto chiara dal compianto prof. Giorgio Berti nel suo *Manuale di interpretazione costituzionale*, ove sottolinea che "la varietà delle procedure sottintende l'unità sostanziale della funzione". All'interno di questa funzione occorre ricomprendere, a mio avviso, sia le forme di esercizio del potere normativo primario del Governo (decreti-legge e decreti legislativi, appunto), sia le forme di esercizio del potere normativo secondario (essenzialmente mediante regolamenti); ma anche, a ben vedere, il ruolo che il Governo svolge nel procedimento legislativo parlamentare.

In altri termini, non va trascurato che il soggetto Governo che adotta i decreti-legge e i decreti legislativi è lo stesso che agisce nel procedimento legislativo parlamentare: sul piano sostanziale è sempre dagli uffici legislativi dei ministeri, sul piano formale è sempre dal consiglio dei ministri che provengono questi atti normativi. E anche il Governo "in" Parlamento, quando agisce cioè nel procedimento legislativo, con propri disegni di legge, con emendamenti, o anche esprimendosi favorevolmente o comunque sostenendo iniziative parlamentari, è in qualche modo lo stesso soggetto. Nell'ottica del Governo, e dei suoi uffici legislativi, i diversi atti normativi in cui possono essere collocate le disposizioni che essi hanno a cuore appaiono spesso pressoché indifferenti sul piano formale, trattandosi semmai di individuare solo il "treno più veloce" o quello destinato co-

munque ad arrivare fino in fondo (il che contribuisce anche a spiegare sovrapposizioni e incoerenze, come è noto assai frequenti).

Nella “dualità” dei procedimenti che conducono alla legge di conversione e al decreto legislativo si vede in modo molto chiaro come in essi si realizzi un costante “dialogo” tra Parlamento e Governo (la cui funzione si esercita attraverso una molteplicità dei poteri prima richiamati). Se ci fermassimo a considerare il Governo come responsabile esclusivo unicamente del decreto-legge e del decreto legislativo capiremmo poco: c'è bisogno di guardare il Governo anche come titolare dell'iniziativa legislativa, specie perché la stragrande maggioranza delle leggi delega deriva da un disegno di legge governativo; analogamente, occorre evitare la semplificazione per cui in sede di conversione dei decreti-legge è solo il Parlamento che agisce, visto che è il Governo che presenta – in maniera palese o occulta, tramite parlamentari della sua maggioranza – numerosi emendamenti a questi stessi disegni di conversione; e magari su questi emendamenti pone la questione di fiducia, così costringendo le Camere ad esprimersi in modo netto, con un “prendere o lasciare”.

Insomma, si tratta di poteri diversi che nei manuali di diritto costituzionale vengono collocati, come è giusto che sia, in caselle distinte, ma che tutti concorrono a comporre la funzione del Governo come soggetto normatore.

4. Alla luce di queste due premesse di metodo la scelta del taglio dell'esposizione viene in qualche modo naturale: traendo spunto dalla prassi, e dalle sue più recenti tendenze – come richiesto dal titolo di questo contributo – si proverà a testare alcune affermazioni teoriche. Si seguirà perciò un approccio critico, ma che, nascendo dal basso, dalle indicazioni della prassi, non ha nessuna pretesa di sistematicità (del resto assai ardua su temi così impegnativi).

Ciò posto, non credo abbia gran senso soffermarsi analiticamente sui dati sulla prassi dei decreti legislativi e sui decreti-legge, perché ormai esistono strumenti eccellenti, spesso assai approfonditi, con cui si possono ripercorrere con attenzione almeno gli ultimi 10-15 anni di prassi in materia; per gli anni più risalenti, vi è invero qualche “buco” relativamente ai dati sui decreti legislativi (come è noto, fino alla legge n. 400 del 1988, indistinti, dal punto di vista formale, rispetto ai regolamenti adottati con decreto del Presidente della Repubblica), mentre per fortuna, riguardo ai decreti-legge, disponiamo degli ottimi studi condotti o guidati, nel corso degli anni '70, da Alberto Predieri.

In particolare, a partire dagli anni '90, esiste sia l'*Osservatorio sulle fonti*, coordinato proprio dall'Università di Firenze, e diretto prima da Ugo De Siervo e ora da Paolo Caretti (la cui prima edizione è del 1996); sia lo strumento dei *Rapporti annuali sullo stato della legislazione*, originariamente promossi del Servizio Studi

della Camera dei deputati a partire dall'entrata in vigore della riforma del regolamento di quel ramo del Parlamento, ossia dal 1998 (e che ormai coinvolgono una serie di altri soggetti: il Senato, la Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, l'ISSIRFA del CNR e lo stesso Osservatorio sulle fonti, prima citato). All'interno di questi strumenti, è agevole rinvenire una quantità di elementi di informazione molto abbondanti sulle tendenze che riguardano i decreti-legge e sui decreti legislativi.

Qui, ai nostri fini, è forse sufficiente affermare, partendo appunto dalla prassi, che sia gli uni che gli altri rappresentano fenomeni di ingente rilievo, sul piano quantitativo come su quello qualitativo. Non stiamo parlando, come forse molti tra i costituenti immaginavano, di strumenti cui si fa ricorso esclusivamente in "casi straordinari di necessità e urgenza" intendendosi tale formula in senso letterale; non ci si sta riferendo solo a materie particolarmente complesse dal punto di vista tecnico, nelle quali, episodicamente si ricorre alla delega legislativa, così derogando talvolta, come ancora si usa scrivere nei manuali di diritto costituzionale, al principio di separazione dei poteri. Si sta parlando di una quota assai rilevante dell'attività normativa che viene esercitata mediante i decreti-legge e i decreti legislativi.

Banalmente, qualche dato a supporto di questa affermazione (tratti dai *Rapporti sullo stato della legislazione 2006 e 2007*, rispettivamente pp. 268 s. e 317 s.): il numero dei decreti legislativi (esclusi quelli di attuazione degli statuti delle regioni speciali) oscilla, invece, tra i 40 e gli 80 l'anno, con una media mensile variabile tra i 3,5 e i 7 decreti legislativi. Per i decreti-legge, infine, la media mensile è a lungo rimasta tra i 3 e i 4; nella XV legislatura, questa si è ridotta, assestandosi intorno ai 2 decreti-legge al mese.

Com'è ovvio, tutti questi dati hanno bisogno di una serie di approfondimenti, molti dei quali contenuti peraltro nelle fonti che prima ho richiamato. Tanto per specificare, se andiamo a conteggiare il decreto-legge "milleproroghe" di fine XV legislatura, da poco tempo convertito in legge (che è stato considerato, nelle aule parlamentari, una sorta di "finanziaria dei poveri" e che riguarda una molteplicità di materie), come un singolo decreto-legge evidentemente alteriamo non poco il conteggio.

Più in generale, questi dati vanno collocati nell'ambito della sensibile diminuzione dell'attività legislativa ordinaria che si è verificata nelle legislature XIII, XIV e XV: il numero complessivo medio delle leggi approvate ogni anno nelle ultime tre legislature si riduce progressivamente, passando da 198 (nel 1999) a 59 (nel 2007), incluse le leggi di conversione di decreti-legge e quelle di ratifica dei trattati internazionali.

Questa diminuzione si va ad aggiungere ad un altro punto di svolta, che è si è verificato nel passaggio tra la X e l'XI legislatura, ossia nel 1992. È un dato risa-

puto, ma è utile richiamarlo, perché va considerato un punto fermo nell'analisi del sistema politico e del parlamentarismo italiano: in tutte le prime dieci legislature la maggior parte delle leggi approvate è stata approvata, almeno in un ramo del Parlamento, direttamente in commissione (in sede deliberante o legislativa). Dall'XI legislatura in poi, invece, il dato delle leggi che seguono questo procedimento si abbassa drasticamente.

5. Di fronte a questi fenomeni, ovviamente, occorre porsi la questione delle cause. Indubbiamente esistono cause, di volta in volta, contingenti: ad esempio, nel corso della XI legislatura (1992-1994) si avanzò, a giustificazione della crisi della sede deliberante o legislativa, l'ipotesi del Parlamento delegittimato per effetto di "Tangentopoli" e del mutamento del quadro partitico; se, invece, si guarda alla XV legislatura (2006-2008) è facile individuare, come causa della ulteriore riduzione dell'attività legislativa che si è verificata, la maggioranza estremamente esigua al Senato.

Accanto a queste giustificazioni, di carattere contingente, esistono però anche una serie di cause strutturali, cui qui si può fare solo un cenno fugace. In particolare, occorre considerare la crescente complessità dell'attività legislativa negli stati contemporanei, a sua volta derivante dalla molteplicità di soggetti normatori e dalla inusitata velocità dello sviluppo tecnologico.

Rispetto a questi cambiamenti di contesto, va registrato il mancato adeguamento del procedimento legislativo, rimasto, nelle sue regole di fondo, sostanzialmente inalterato dal 1948 ad oggi (e per molti aspetti addirittura dal 1920-22). Della principale innovazione, derivante dalla disciplina dell'istruttoria legislativa in Commissione introdotta nel regolamento della Camera, va sottolineato – a mio avviso – un sostanziale fallimento: essa, infatti, non ha realizzato l'obiettivo di "rivitalizzare" il procedimento legislativo e molti degli strumenti su cui essa intendeva fare leva (si pensi alle relazioni tecniche da richiedere al Governo o alle relazioni per l'Assemblea) si sono rivelati decisamente sottoutilizzati nell'esperienza concreta (l'applicazione principale consistendo, fin qui, nei pareri delle Commissioni "filtro").

Anzi, nell'ultimo decennio si è assistito ad una progressiva perdita delle peculiarità proprie del procedimento legislativo, quelle caratteristiche che lo rendono unico, distinguendolo dagli altri processi di produzione normativa (anzitutto da quelli che si svolgono tutti all'interno del Governo): basti pensare, per tutti, al fenomeno dei maxiemendamenti, con posizione della questione di fiducia, il quale vanifica sia la trasparenza del processo decisionale, sia l'imputabilità della decisione, nelle diverse parti in cui essa si compone, alle scelte compiute dalla maggioranza dei parlamentari.

Su queste peculiarità del procedimento legislativo fa tradizionalmente leva quella parte della dottrina che sostiene – nonostante il diverso avviso da sempre espresso dalla Corte costituzionale – che le riserve di legge poste dalla nostra carta fondamentale potrebbero dirsi soddisfatte unicamente da una legge ordinaria e non anche da un decreto-legge o da un decreto legislativo: argomentando appunto che il procedimento legislativo è un procedimento in cui partecipano le minoranze e in cui c'è un più alto tasso di trasparenza. Tuttavia, in concreto, per effetto di prassi come quelle dei *maxiemendamenti*, tale differenza tende decisamente a sfumare, e il procedimento di formazione dei decreti legislativi finisce per risultare, specie per effetto della partecipazione di diversi soggetti alla loro stesura, persino più soddisfacente, dal punto di vista delle garanzie delle minoranze e dal punto di vista della trasparenza decisionale, rispetto al procedimento legislativo nel quale sia stata reiteratamente posta la questione di fiducia su *maxiemendamenti*: una prassi, quest'ultima, che azzerava le garanzie delle minoranze – almeno sul piano formale, perché, sul piano sostanziale, spesso accade che nel *maxiemendamento* confluiscono anche alcuni emendamenti presentati dalle minoranze – e rende impossibile attribuire la paternità delle singole disposizioni e dei soggetti che lo hanno presentato.

Tutto questo insieme di elementi, a mio avviso, contribuisce a spiegare il successo delle fonti di cui stiamo parlando quest'oggi. Senza questo contesto probabilmente non potremmo comprendere le ragioni di un così intenso ricorso ai decreti-legge e ai decreti legislativi.

6. Un'ultima considerazione, sempre sul piano delle indicazioni provenienti dalla prassi, merita una "vulgata" che spesso ricorre nei discorsi dei politici e di alcuni costituzionalisti e che, almeno all'apparenza, si lega all'osservazione di metodo che prima ho formulato, circa l'unitarietà del potere legislativo del Governo.

È assai frequente il rilievo secondo cui fino alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, con cui – come è noto – la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la prassi della reiterazione dei decreti-legge, avremmo assistito ad un abuso della decretazione d'urgenza; e, una volta che la Corte ha detto stop alla reiterazione, questi abusi si sarebbero trasferiti sui decreti legislativi.

Questo ragionamento – almeno così banalizzato – mi convince assai parzialmente: è piuttosto facile smentirlo anzitutto in base ai contenuti assunti dai due strumenti, visto che la tipologia di normazione tendenzialmente riferita ai decreti-legge e ai decreti legislativi è notevolmente diversa; ma anche se si vanno a vedere i dati, ci si accorge che il ricorso massiccio ai decreti legislativi rimonta ad una data anteriore al 1996, almeno al 1992 con le deleghe del governo Amato; infine, e questo gli studi condotti da Andrea Simoncini ci hanno accuratamente di-

mostrato che le patologie della decretazione d'urgenza non sono certo scomparse all'indomani della sentenza n. 360 del 1996.

7. Iniziamo, appunto, ad esaminare le più recenti tendenze relative ai decreti-legge. Un uso massiccio dello strumento si registra a partire dagli anni '70 e ovviamente raggiunge degenerazioni particolarmente evidenti per effetto della prassi della reiterazione dei decreti-legge, a partire dagli anni '80.

Può essere forse il caso di segnalare che le responsabilità relative alla prassi della reiterazione non possono attribuirsi esclusivamente al Governo, ma derivano anche dai comportamenti assunti dalle Camere: in genere, infatti, il decreto-legge decadeva senza una pronuncia parlamentare negativa, a seguito del semplice decorso del termine dei 60 giorni; anzi spesso accadeva che, nell'arco di questi 60 giorni, intervenivano anche una o più pronunce parlamentari in vario modo favorevoli alla conversione in legge del decreto (ad esempio, con il parere favorevole della Commissione affari costituzionali sull'esistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza; o con l'approvazione della legge di conversione da parte di uno dei due rami del Parlamento, in genere con quale emendamento).

In qualche misura, perciò, il Governo era in qualche modo tenuto, allo scadere del sessantesimo giorno, ad effettuare la reiterazione del decreto-legge decaduto, vale a dire a riprodurre in un altro decreto-legge i contenuti del decreto-legge decaduto, in genere recependo le modifiche parlamentari che nel corso dell'esame del primo erano state apportate.

A mio avviso, perciò, la lettura che il più delle volte viene proposta di questo fenomeno, come mero abuso da parte del Governo, è una lettura un po' fuorviante. In realtà, dietro la reiterazione dei decreti-legge si era realizzato un atipico procedimento "duale", formatosi al di là o fors'anche contro il dettato costituzionale: ad esso concorrono tanto il Governo, con l'emanazione di una serie di decreti-legge "a catena", ma anche il Parlamento, che non è certo contrario alla reiterazione del decreto-legge, ma che anzi a volte la domanda espressamente e, comunque, dà per scontato che, non essendo convertito nei 60 giorni il decreto-legge sarà reiterato dal Governo.

La sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale pone fine a questo procedimento sviluppatosi nella prassi e impone al Parlamento di dire sì (in genere con modifiche) o no al decreto-legge, entro il termine costituzionale di 60 giorni.

Probabilmente non è un caso – anche se qualche spinta nella medesima direzione già preesisteva – che è all'indomani della sentenza n. 360 del 1996 che si avvia quel percorso di riforma del regolamento della Camera dei deputati, che include un significativo potenziamento della programmazione dei lavori e del con-

tingentamento dei tempi: si intende così porre il Parlamento in condizione di esaminare tempestivamente le iniziative legislative ordinarie. Oggetto di modifica è, in questa occasione, anche la disciplina che il regolamento della Camera dedica al procedimento di conversione dei decreti-legge: tra l'altro, il parere della Commissione Affari costituzionali sulla verifica della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza viene soppresso e in qualche modo sostituito da un intervento del Comitato della legislazione, che – come immagino sappiate – è un organo istituito appunto nel 1998 e composto paritariamente da deputati della maggioranza e dell'opposizione, che viene chiamato ad esprimersi non sulla sussistenza dei presupposti (la cui valutazione è rimessa alla stessa commissione di merito), ma sul rispetto delle regole poste dalla legge n. 400 del 1988 quanto al contenuto dei decreti-legge.

8. Come si accennava, con la sentenza n. 360 del 1996 e con le appena ricordate riforme del regolamento della Camera non terminano certo i profili problematici, dal punto di vista del diritto costituzionale, originati dalla prassi relativa ai decreti-legge. In estrema sintesi mi soffermerei su quattro aspetti: la sindacabilità dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza; la natura della legge di conversione; il requisito dell'omogeneità; il contingentamento dei tempi di esame dei disegni di legge di conversione.

Il primo ordine di problemi – che potrebbe essere oggetto di una lezione a sé – riguarda la natura dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione e la loro sindacabilità. Qui, come sapete, la Corte Costituzionale con una sentenza n. 29 del 1995 aveva affermato, in un celebre *obiter dictum*, che i presupposti erano sindacabili del giudice costituzionale nel caso di una loro evidente mancanza e che tale sindacato si sarebbe potuto effettuare anche successivamente alla conversione del decreto-legge, perché il vizio originario di questo non sarebbe stato sanato dalla legge di conversione, che anzi sarebbe anch'essa risultata costituzionalmente illegittima per vizio *in procedendo*. Questo *obiter dictum* in alcune sentenze successive ha subito qualche assestamento, in particolare per quanto riguarda il cosiddetto “vizio da reiterazione”: di fronte a questa ipotesi, apparentemente abbastanza simile alla carenza dei presupposti, la Corte in più occasioni (a partire dalla stessa sentenza n. 360 del 1996) aveva lasciato intendere che esso doveva ritenersi, invece, sanabile dalla legge di conversione.

Probabilmente sapete che di recente, con la sentenza n. 171 del 2007, la Corte costituzionale ha definitivamente chiarito, superando in modo consapevole ed esplicito le precedenti incertezze, che i vizi del decreto-legge sono sindacabili dal giudice costituzionale anche successivamente all'intervento della legge di con-



versione. Occorre infatti considerare – per usare le parole della Corte – che, se è vero che “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 – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l’avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – 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”. E, perciò, “affermare 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”.

9. L’appena citata sentenza n. 171 del 2007, a mio avviso, costituisce anche la chiave di volta per provare a sciogliere il secondo nodo problematico, che si addensa intorno alla natura della legge di conversione. Non entro anche qui nelle dispute teoriche vacue, ma provo a semplificare contrapponendo due letture diverse della legge di conversione che, fin qui, sono state accolte l’una dal Senato e, almeno fino alla sentenza n. 171 del 2007, dalla Corte Costituzionale, e l’altra dalla Camera e dal Presidente della Repubblica (in particolare, nel messaggio di rinvio del Presidente Ciampi della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, sul settore zootecnico).

Il discrimine di fondo consiste nel qualificare la legge di conversione del decreto-legge come una legge in senso pieno come tutte le altre, come cioè un’ordinaria manifestazione della funzione legislativa delle Camere; oppure se ritenere che la legge di conversione di un decreto-legge costituisca una legge dal contenuto, per usare un’espressione riferita dalla dottrina alla legge di bilancio, a contenuto tipico e a competenza limitata (per effetto della connessione con il relativo decreto-legge).

Questo è, evidentemente, un punto nodale, perché, se rispondiamo nel primo senso, se sosteniamo cioè che la legge di conversione è una legge come tutte le altre, a quel punto le possibilità normative delle Camere nel definire i contenuti della legge di conversione sono pressoché illimitati. In questa chiave, non ci sarebbe nulla di male, ad esempio, in una legge di conversione che disciplini una materia del tutto diversa rispetto a quella del decreto-legge; se invece adottiamo la lettura restrittiva del contenuto della legge di conversione, che la lega strettamente al suo decreto-legge, a questo punto la legge di conversione può intervenire solo modificando e fors’anche integrando alcuni aspetti del decreto-legge, non può aggiungere materie nuove né, ad esempio, contenere norme di delega legislativa.

A me pare che la sentenza 171 del 2007, nel momento in cui afferma che la legge di conversione non sana il vizio del decreto-legge, avvicini la Corte costituzionale alla seconda delle due letture che ho sommariamente illustrato. E giunge a questa conclusione anche sulla base di un argomento di diritto parlamentare, nel momento in cui rileva che “la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l’*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-*bis* del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato)”.

L’auspicio è, perciò, che il Senato si adegui all’interpretazione ormai prevalente della natura della legge di conversione, in particolare rivedendo gli orientamenti del Presidente di Assemblea riguardo all’ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione. Nel corso della XIV Legislatura si è infatti assistito alla situazione, per più versi paradossale, dei Presidenti di Camera e Senato che, sul punto, si sono mossi in modo evidentemente divergenti: al punto che i medesimi emendamenti, presentati da deputati e senatori con riferimento al medesimo disegno di legge di conversione, sono stati giudicati inammissibili alla Camera e invece dichiarati ammissibili (e magari approvati) in Senato. Ciò ha originato una asimmetria molto marcata tra i due rami del Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa, che, invece, per la Costituzione va esercitata “collettivamente” dalle due Camere.

10. Legato a questo è il terzo nodo problematico, che spesso viene sottovalutato, e che invece probabilmente potrebbe essere la chiave di lettura per provare a porre un argine a molte delle degenerazioni della prassi relativa ai decreti-legge: esso consiste nel requisito della omogeneità del decreto-legge, un requisito che, come è noto, è espressamente affermato dall’articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti-legge devono avere un contenuto “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Ai sensi dell’art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento della Camera, poi, le “regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione”, costituiscono, come si accennava, il parametro su cui è precipuamente chiamato ad esprimersi, nell’esaminare i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, il Comitato per la legislazione.

A questo riguardo, la Corte costituzionale ha invece ritenuto che la previsione di cui alla legge n. 400 del 1988 appare “indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale” e comunque riferita al contenuto del solo decreto-legge e estensibile, perciò, ad una norma introdotta, per la prima volta, in se-

de di legge di conversione (così la sentenza n. 391 del 1995 della Corte costituzionale). Il medesimo principio è stato poi ribadito dalla sentenza n. 196 del 2004 (punto 18 del considerato in diritto), ove la Corte costituzionale ritiene “sufficiente rilevare che non si tratta di requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell’art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400)”.

Tuttavia, va anche ricordato un altro caso (sentenza n. 376 del 2001), in cui la Corte effettua invece un sindacato sull’omogeneità di un decreto-legge, concludendolo peraltro in senso positivo e chiarendo che, ove esso avesse avuto esito negativo, l’eventuale violazione dell’art. 77 Cost. “risulterebbe sanata dall’intervenuta conversione in legge del decreto”.

Capisco che l’omogeneità è un requisito difficile da far valere per un giudice, ma vorrei sottolineare che davanti al decreto-legge a contenuto disomogeneo diventa assai difficile sia valutare la sussistenza dei presupposti alla base delle diverse disposizioni di cui esso si compone e diventa particolarmente arduo anche il vaglio di ammissibilità sugli emendamenti presentati in sede di conversione.

11. Il quarto ed ultimo profilo problematico che si ricava dalla prassi relativa ai decreti-legge – che, come si accennava, è prevalentemente di taglio parlamentaristico, ma ha una sua rilevanza anche nel diritto costituzionale generale – riguarda il contingentamento dei tempi di esame della legge di conversione (tema al quale, se è consentito un ricordo personale, dedicai la mia tesina da allievo del seminario di studi e ricerche parlamentari).

Si evidenzia, in proposito, una marcata asimmetria tra Camera e Senato. Con qualche semplificazione si può osservare, ponendosi nell’ottica dello sviluppo del testo costituzionale, che se il ramo “virtuoso” è risultata essere, quanto all’emendabilità dei decreti-legge, la Camera e il ramo più “peccaminoso” è stato il Senato, il panorama si rovescia relativamente ai tempi della conversione. Il Senato, infatti, sviluppando la logica alla base del termine costituzionale di 60 giorni, applica senza alcun problema anche ai disegni legge di conversione dei decreti-legge quello strumento potentissimo che è il contingentamento dei tempi. La Camera, invece, non lo fa, invocando la disposizione contenuta nell’articolo 154, comma 1, del regolamento, secondo cui la disciplina sul contingentamento dei tempi non si applica “in via transitoria” al procedimento di conversione dei decreti-legge (la disposizione in questione è stata oggetto peraltro, dal 1998 ad oggi, di una disputa interpretativa mai risolta in via definitiva circa il significato dell’espressione “in via transitoria”).

Perché dal punto di vista costituzionale quella fatta propria dal regolamento della Camera è un’interpretazione più deviante? Perché, se c’è un procedimento

urgente per la Costituzione, questo è senza dubbio costituito dal decreto-legge e dalla relativa legge di conversione: è la carta costituzionale che dice che questo procedimento va concluso entro 60 giorni e che il decreto-legge decade con efficacia *ex tunc* nel caso in cui non sia convertito entro tale termine.

Eppure questa previsione ha una sua logica politico-istituzionale: se si consentisse il contingentamento dei tempi con riferimento ai decreti-legge, infatti, non ci sarebbe sostanzialmente più alcun limite nei confronti del potere del Governo di adottare decreti-legge, ancor più frequentemente di quanto già non faccia oggi. È vero che vi è anche l'articolo 24, comma 3, del regolamento della Camera in cui si stabilisce che il tempo dedicato all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge non può essere più della metà del tempo complessivamente disponibile per ciascun calendario, ma si tratta di una disposizione sostanzialmente disapplicata (anche perché difficilmente applicabile con valutazione *ex ante*).

In qualche misura, questo paradosso costituzionale, consistente nel mancato contingentamento dei tempi per i decreti-legge alla Camera, rappresenta la spia di un problema più generale: che è costituito dalla carenza di adeguati *checks and balances*, nel procedimento di conversione dei decreti-legge, ma, forse, in tutti i procedimenti legislativi (rimasti inalterati, nelle loro regole di fondo, nel passaggio da un sistema proporzionale ad un sistema maggioritario).

12. Passiamo ora ad esaminare, sempre assai sommariamente, alcuni profili che emergono dalla prassi in materia di delega legislativa.

Si diceva dell'uso molto significativo di questo strumento già nelle prime legislature repubblicane: ad esempio, la riforma fondiaria si realizzò con leggi delega e con i relativi decreti legislativi si realizzarono gli espropri. Ma dal 1992 in avanti, appunto in coincidenza con l'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo, si assiste all'utilizzo sistematico della delega legislativa per realizzare riforme essenziali per il programmi di Governo. Governo e Parlamento si affidano, in sostanza, alla delega legislativa per realizzare le riforme più qualificanti: non solo, perciò, dove c'è un'alta complessità tecnica della materia da disciplinare, ma in casi in cui le riforme si presentano come di un'alta complessità politica, per cui la disciplina è ritenuta troppo delicata per lasciarla definire al libero gioco che si realizza in Parlamento.

Si vanno così enucleando, in questi anni, alcune materie in cui la delega legislativa tende a imporsi, di legislatura in legislatura, a prescindere dal colore politico della maggioranza. Si pensi a tutto il settore della legislazione sul lavoro, in cui la delega ha il pregio di consentire l'inserimento delle forze sociali nel processo di formazione dei decreti legislativi, assicurandogli poi il recepimento del-

le istanze da queste fatte proprie. È noto invece che queste assicurazioni più difficilmente possono darsi rispetto al procedimento legislativo parlamentare, che presenta naturalmente più incognite: emblematico è quello che è successo l'anno scorso con il cosiddetto "pacchetto Welfare", in cui il Governo ha dovuto porre la questione di fiducia per recuperare il testo che era frutto di un accordo con le forze sociali che il Parlamento aveva modificato.

13. Alla luce di questa premessa, mi pare possibile individuare un breve elenco di questioni problematiche particolarmente calde alla luce della prassi recente.

Un primo punto è costituito dal fatto che le deleghe legislative si caratterizzano per una elevata varietà quanto al grado di dettaglio e quanto alla tipologia dei principi e criteri direttivi. In altri termini, non è possibile individuare un contenuto standard dei principi e criteri direttivi: la stessa formula dell'articolo 76 della Costituzione è stata interpretata dalla Corte costituzionale come una sorta di formula "a fisarmonica", che cioè consente al legislatore delegante di decidere in che misura disciplinare attraverso principi e criteri direttivi la materia, in che modo influenzare e costringere l'opera del legislatore delegato. Per tutte, può citarsi la sentenza n. 223 del 1990 della Corte costituzionale, nella quale la Corte ha riconosciuto che "i 'principi e criteri direttivi' presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa 'principi' a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze".

È vero che in molte leggi di delega, specie recenti, vi sono principi e criteri direttivi molto vaghi e generici, ma non mancano neppure deleghe in cui abbiamo principi e criteri direttivi estremamente dettagliati.

Questa flessibilità dei principi e criteri direttivi contribuisce a fare della delega legislativa uno strumento estremamente versatile e adatto a vari scopi. Basti pensare che allo strumento della delega si è fatto ricorso, ad esempio, per procedere alla riforma – l'unica complessiva, come è noto, in epoca repubblicana – di un codice in senso tradizionale, come quello di procedura penale (legge n. 81 del 1987), ma anche per configurare un meccanismo assai innovativo diretto a sfoltire drasticamente lo *stock* della legislazione vigente, come il cosiddetto "taglialeggi" (art. 14, commi 12-24, della legge n. 246 del 2005); per prevedere l'adozione di testi unici (semplici e, dal 2001 al 2003, "misti") e, poi, di "codici di settore", ma anche per procedere ai trasferimenti di funzioni a regioni ed enti locali (nel

1972, come nel 1977, e poi di nuovo nel 1998); per dare attuazione alla maggior parte delle direttive comunitarie (in conformità alle leggi comunitarie annuali), ma anche per riordinare l'organizzazione dei ministeri e per procedere alla riforma di importanti settori della spesa pubblica (sanità, pubblico impiego, previdenza, finanza locale, per riprendere il titolo delle maxi-deleghe contenute nella legge n. 421 del 1992); per porre in essere le "grandi opere", ossia le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale (legge n. 443 del 2001, cosiddetta "legge obiettivo"), ma anche per procedere alla riforma dell'ordinamento giudiziario (legge n. 150 del 2005).

14. La possibilità, per il legislatore delegante, di disegnare in vario modo il procedimento di formazione dei decreti legislativi costituisce un altro pregio della delega legislativa. In tal modo, come si accennava, si riconosce, anche su un piano formale, quali sono gli interessi istituzionali e sociali che voglio coinvolgere e si assegna ad essi anche l'obbligo di esprimersi in forma chiara e esplicita. In qualche misura, si obbligano le forze sociali, o la Conferenza Stato-regioni o la Banca centrale europea, ad esempio, ad esprimere un parere sugli schemi dei decreti legislativi, a seconda dei contenuti di questi ultimi.

Tra i possibili pareri sugli schemi dei decreti legislativi spicca, ovviamente, quello delle commissioni parlamentari. Basti pensare che nel progetto di riforma costituzionale che era stato licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nella XV legislatura (A.C. 553 e abb.-A, c.d. "bozza Violante") se ne prevedeva una sorta di costituzionalizzazione: stabilendosi, all'articolo 76 della Costituzione, che tutti "gli schemi dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti".

Oggi la prassi si muove già in senso sostanzialmente analogo, anche se occorre un passo ulteriore, nel senso che c'è bisogno che questi pareri siano espressamente previsti dalla legge delega (spesso con formulazioni assai diverse, sia sul piano soggettivo, degli organi cioè incaricati di esprimerlo; sia sul piano temporale, prevedendosi talvolta un doppio parere, talaltra la possibilità di proroga automatica del termine di scadenza della delega in caso di ritardata trasmissione dello schema).

In concreto, poi, il parere può incentrarsi su aspetti assai diversi. E assai diverso è altresì – come ben sanno gli studenti del Seminario degli anni passati, che si sono dedicati a ciò con molta efficacia – il tasso di recepimento di questi pareri parlamentari, essendo estremamente variegata la misura in cui il Governo si uniforma alle indicazioni contenute nei pareri parlamentari.

Con la previsione del parere parlamentare, in definitiva, il Parlamento, nel momento in cui decide di demandare al Governo attraverso la legge di delega, previa

indicazione dei principi e i criteri direttivi, la disciplina di questioni molto significative, si riserva però di andare a vedere preventivamente che cosa il Governo stia facendo e di esprimersi, attraverso le sue commissioni, in corso d'opera.

Ci si può domandare quale funzione eserciti il Parlamento nel momento in cui esprime questi pareri. A mio avviso, la funzione dei pareri parlamentari su schemi di decreti legislativi oscilla tra il controllo e la co-legislazione: infatti, quando la legge delega individua in modo sufficientemente preciso i principi e i criteri direttivi della delega, le commissioni tendono a svolgere una funzione di controllo, ad esprimere una valutazione – ovviamente politica – sull'osservanza dei principi e i criteri direttivi da parte del legislatore delegato; quando, invece, i principi e i criteri direttivi sono molto labili a questo punto le commissioni parlamentari diventano una sorta di co-legislatore, che però non è particolarmente forte, nel confronto con il Governo, perché la parola finale spetta a quest'ultimo (a meno che il Parlamento non attivi un procedimento legislativo *ad hoc*, per revocare *in parte qua* la delega già conferita: ma è un'ipotesi di scuola, direi).

15. Il terzo nodo problematico riguarda il fenomeno delle deleghe integrative e correttive. Il fenomeno è abbastanza noto e accompagna larghissima parte della legislazione di delega di questi ultimi anni: consiste nell'attribuzione al Governo di un'ulteriore delega, di una sorta di delega accessoria, che introduce una terza fase nel procedimento "duale" di delega legislativa.

Nel procedimento in questione, infatti, la prima fase del "dialogo" tra Governo e Parlamento, che è a dominanza parlamentare, si chiude con l'approvazione della legge delega; la seconda fase, a dominanza governativa, consiste nella formazione del decreto legislativo (preceduto dall'espressione dei pareri, parlamentari e non, previsti dal legislatore delegante) e si conclude con l'emanazione del decreto legislativo "principale"; vi è, infine, una terza fase, eventuale, nella quale il Governo può adottare ulteriori decreti legislativi integrativi e correttivi del decreto legislativo "principale", sempre nel rispetto dei principi e criteri direttivi e seguendo il medesimo procedimento stabilito dalla legge di delega.

La diffusione delle deleghe integrative e correttive ha, alla sua base, una ragione molto comprensibile e, se volete, anche nobile: nel momento in cui si accinge ad avviare complesse opere di riforma, il legislatore è consapevole degli effetti inintenzionali che queste possono produrre, ed immagina perciò, già *a priori*, che queste possano aver bisogno di assestamenti, di aggiustamenti in corso d'opera, che così vengono in qualche modo messi in conto, entro un certo termine; purché si rimanga nell'ambito degli stessi principi e criteri direttivi e sempre sentendo gli stessi soggetti che sono stati consultati all'inizio.

Questa ragione si rivela, però, molto problematica in alcune sue applicazioni

concrete. Faccio riferimento, anzitutto, all'uso dei decreti legislativi correttivi per modificare "codici di settore" appena emanati, e magari non ancora entrati in vigore. O anche a decreti legislativi correttivi emanati da un Governo di colore politico opposto rispetto a quello che ha adottato il decreto "principale", allo scopo di rivedere profondamente quando non radicalmente la disciplina a suo tempo adottata (si pensi, in particolare, alla vicenda del cosiddetto "codice dell'ambiente"); o ancora, all'approvazione di deleghe correttive (tali solo di nome, invero) in un momento successivo all'attuazione della delega "principale", con l'introduzione di nuovi principi e criteri direttivi, che spesso si vanno ad aggiungere, "in quanto compatibili", a quelli originari (lasciando così, al di là delle apparenze, un margine di azione più ampio al legislatore delegato). O, infine, alla previsione di decreti correttivi a corredo del meccanismo "taglialeggi" di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, che potrebbero creare gravi danni proprio in termini di certezza del diritto: rispetto all'automatismo dell'effetto ghigliottina i decreti legislativi correttivi potrebbero individuare ulteriori disposizioni da mantenere in vigore, sfuggite all'attenzione del legislatore delegato in sede di emanazione dei primi decreti legislativi; per cui vi sarebbero alcune disposizioni legislative sicuramente abrogate il 16 dicembre 2009 e fatte rivivere successivamente, probabilmente con efficacia retroattiva, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo correttivo (così originando gravi problemi sul piano della successione delle leggi nel tempo, specie in materia penale).

Eppure, per porre un freno efficace a questi fenomeni occorrerebbe sciogliere un nodo non facile: bisognerebbe cioè definire in che cosa può consistere – e, quindi, in che cosa non può consistere – l'opera di (integrazione e) correzione; quale è il limite, in altri termini, valicato il quale la correzione non è più tale. La Corte costituzionale, che da subito ha riconosciuto la conformità a Costituzione delle deleghe correttive (a partire dalla sentenza n. 156 del 1985; più di recente, nelle sentenze n. 425 del 2000 e n. 126 del 2001), non ha fornito, finora, indicazioni chiare in proposito. Qualche tentativo in più, ma con non poche ambiguità, è stato effettuato dal Consiglio di Stato, in particolare nei pareri espressi su alcuni schemi di decreti legislativi correttivi a codici di settore espressi in questi ultimi anni.

16. In conclusione, alla luce delle indicazioni provenienti dalla prassi, mi permetto di avanzare una sola considerazione, fondata sul parallelo tra gli orientamenti della Corte costituzionale in materia di decreti-legge e di decreti legislativi.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa al decreto-legge mostra, a mio avviso, che soltanto nel momento in cui si è superata la logica del de-



creto-legge come rottura dell'ordine costituzionale – che era poi quella propria dell'ordinamento statutario – e, conseguentemente, della legge di conversione come una sorta di legge di sanatoria, in grado di ripristinare l'ordine costituzionale violato e di assumere perciò qualsiasi contenuto, il controllo affidato alla Corte costituzionale ha potuto rivelarsi decisamente più incisivo.

Perciò, se l'obiettivo che la Corte costituzionale si prefigge, nei prossimi anni, è effettivamente quello di mettersi nelle condizioni di controllare lo strumento della delega legislativa con maggiore intensità ed efficacia, mi domando se sia opportuno continuare a considerarlo come uno strumento eccezionale (come ancora fa, seppure in modo incidentale, la prima richiamata sentenza n. 171 del 2007); o se non sia più utile considerarlo, invece, tra l'altro in maggiore coerenza con le tendenze della prassi legislativa, come uno strumento di tipo ordinario, in qualche misura alternativo e parallelo rispetto al procedimento legislativo che si svolge integralmente in Parlamento.

