

# IL DECRETO - LEGGE TRA TEORIA E PRASSI

di ROBERTO ZACCARIA – ENRICO ALBANESI\*

(22 giugno 2009)

**SOMMARIO: 1. La prassi della decretazione d'urgenza nella XVI legislatura** - 1.1. I dati quantitativi della produzione legislativa - 1.2. Il ricorso *sistematico* da parte del Governo alla decretazione d'urgenza: l'alterazione dei caratteri della forma di governo e l'elusione dei controlli del Presidente della Repubblica – **2. Le anomalie nelle tecniche normative della decretazione d'urgenza nella XVI legislatura** - 2.1. Le «catene» di decreti – legge disciplinanti lo stesso ambito materiale - 2.2. I decreti – legge «a perdere» - 2.3. L'abrogazione automatica e generalizzata (c.d. taglialeggi) mediante decreto – legge e la «catena» di decreti in materia di semplificazione normativa - 2.4. La conseguenza di tali tecniche normative sulla qualità della legislazione: il problema dei mancati coordinamenti normativi – **3. I controversi profili di legittimità costituzionale delle tecniche normative utilizzate nella XVI legislatura** - 3.1. Le «catene» di decreti e i decreti «a perdere» come «indici» della carenza dei requisiti di necessità ed urgenza? - 3.2. La violazione del principio della certezza del diritto - **4. Postilla. L'impossibilità per il Comitato per la legislazione di esprimere nuovamente parere su un disegno di legge di conversione emendato**

## **1. La prassi della decretazione d'urgenza nella XVI legislatura**

### **1.1. I dati quantitativi della produzione legislativa**

Nel primo anno della XVI legislatura il decreto – legge ha assunto un ruolo preponderante rispetto al complesso delle altre fonti di normazione primaria.

Si tratta di un assunto che necessita di essere dimostrato: ove infatti si compia una mera comparazione tra i dati quantitativi relativi a tale periodo e le statistiche del primo anno della XIV e della XV legislatura, come risulta dalle tabelle A e B, sembrerebbe infatti emergere al contrario un quadro di sostanziale continuità tra le due precedenti legislature e l'attuale.

Il Governo Berlusconi IV, entrato in carica all'avvio della XVI legislatura, ha approvato dalla data del giuramento 36 decreti – legge. Di questi, 28 sono stati convertiti in legge dalle Camere, 6 sono decaduti (pur nelle circostanze su cui si tornerà a breve), 1 non è stato emanato dal Presidente della Repubblica e 1 è attualmente pendente alle Camere per la conversione in legge.

Come dunque emerge dalla Tabella A, il numero dei decreti – legge nel primo anno della XVI si è attestato (tenendo conto della flessione registratasi nella XV legislatura) sul livello delle scorse legislature. Sembra

---

\* Roberto Zaccaria è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze. Enrico Albanesi è dottorando di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova. Il paragrafo 1 è stato redatto da Roberto Zaccaria; i restanti paragrafi da Enrico Albanesi.

dunque confermarsi l'esistenza di un tasso «strutturale»<sup>1</sup> di decretazione d'urgenza, già segnalato come presenza costante dalla dottrina come conseguenza della duplice funzione, *tecnica* (di «manutenzione legislativa») e *politica*, che è ormai venuto ad assumere il decreto – legge<sup>2</sup>.

**Tabella A – Decreti – legge emanati nel primo anno di legislatura**

	<b>Il Governo Berlusconi dal 11.06.01 al 10.06.02 (XIV legislatura)</b>	<b>Il Governo Prodi dal 17.05.06 al 16.05.07 (XV legislatura)</b>	<b>IV Governo Berlusconi dal 08.05.08 al 07.05.09 (XVI legislatura)</b>
<b>Decreti – legge emanati</b>	54	26	35

Analoghe conclusioni sembrano potersi trarre con riferimento all'incidenza quantitativa che le leggi di conversione dei decreti – legge sono venute ad assumere sul totale delle leggi approvate dal Parlamento.

Nella XVI legislatura alla data del 7 maggio 2009 il Parlamento ha approvato 64 leggi ordinarie.

Di queste, 21 sono leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, 4 leggi di approvazione di bilanci e solo 6 sono «altre» leggi ordinarie (di cui 4 aventi origine da una proposta di legge parlamentare).

Nei restanti casi si tratta di leggi di conversione di decreti – legge, ben 33 dall'avvio della legislatura, di cui 15 accompagnate dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo. Di queste 33 leggi di conversione, 5 hanno convertito decreti – legge approvati dal Governo Prodi II, mentre 28 hanno convertito con modificazioni decreti - legge approvati dal Governo Berlusconi IV.

Anche in questo caso, come mostra la tabella B, il dato percentuale di incidenza delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate dal Parlamento si attesta sui livelli delle scorse legislature.

**Tabella B – Incidenza percentuale delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate dal Parlamento nel primo anno di legislatura**

<sup>1</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto – legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, p. 308 ss. Si vedano in proposito anche le riflessioni dello stesso Autore alla luce dei dati aggiornati, rispettivamente, alla XIV e XV legislatura: ID., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 36 ss.; ID., *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. 2006*, Torino, 2007, p. 132 ss.

<sup>2</sup> Sulla duplice funzione del decreto – legge, cfr. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza*, cit., p. 47 ss. Nel dettaglio, sulla funzione di manutenzione legislativa, cfr. ID., *Le funzioni del decreto- legge*, cit. p. 345 ss.

	XIV legislatura dal 30.05.01 al 29.05.02	XV legislatura dal 28.04.06 al 27.04.07	XVI legislatura dal 29.04.08 al 28.04.09
Totale leggi approvate	97	34	64
<b>Leggi di conversione di decreti – legge</b>	<b>50</b>	<b>20</b>	<b>33</b>
Leggi di bilancio	4	4	4
Leggi di ratifica	15	1	21
Leggi comunitarie	1	1	0
Altre leggi ordinarie	27	8	6
<b>Incidenza delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate</b>	<b>51,52%</b>	<b>58,82%</b>	<b>52,38%</b>

Occorre tuttavia andare oltre i dati quantitativi appena passati in rassegna. Nonostante rimangano sostanzialmente stabili il numero dei decreti – legge emanati e la percentuale relativa all'incidenza delle leggi di conversione sul totale delle altre leggi nel primo anno delle ultime tre legislature, dalla lettura di altri indicatori emerge come il decreto – legge nel primo anno della XVI legislatura abbia assunto un ruolo preponderante rispetto al complesso delle altre fonti di normazione primaria.

Per comprendere a pieno le dimensioni e le implicazioni del fenomeno in esame è necessario dare conto di qualche ulteriore dato quantitativo relativo alle «dimensioni» dei decreti – legge e delle leggi di conversione, alle loro caratteristiche di contenuto ed alle modalità procedurali attraverso le quali sovente si giunge alla conversione dei decreti in sede parlamentare.

Quanto alle «dimensioni», va subito premesso che è necessario non solo contare ma anche «pesare» le leggi di conversione.

Da un'interessante indagine contenuta negli *Appunti del Comitato per la legislazione* della Camera dei deputati del 15 luglio 2007 sul numero delle colonne della *Gazzetta Ufficiale* dedicate alla pubblicazione delle leggi occupate da ciascuna tipologia legislativa, risulta come nei primi quattordici mesi della XV legislatura il complesso delle leggi di conversione abbia inciso per il 34,15% sull'intera legislazione del periodo<sup>3</sup>.

Nel corso dei primi dodici mesi della XVI legislatura, le leggi di conversione hanno invece inciso per il 75,25% sul complessivo numero delle colonne della *Gazzetta Ufficiale* dedicate alla pubblicazione delle leggi.

Nonostante il periodo di riferimento (i primi quattordici mesi della XV ed i primi dodici mesi della XVI legislatura) non siano perfettamente confrontabili, è evidente come in questa legislatura i decreti - legge e le leggi di conversione (al di là del numero e dell'incidenza percentuale sul

<sup>3</sup> Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE – XVI LEGISLATURA, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XV legislatura. Aggiornamento al 15 luglio 2007*, n. 4, p. 18.

totale delle leggi approvate dal Parlamento) «pesano» molto di più rispetto al passato.

L'effettiva incidenza sul totale della normazione introdotta attraverso decreto – legge e leggi di conversione nel corso della XVI legislatura, come risulta dalla Tabella C, è dunque assai più elevata rispetto a quella che emerge dal semplice conteggio del numero degli atti normativi contenuto nella Tabella B.

**Tabella C – Le «dimensioni» delle leggi di conversione nei primi quattordici mesi della XV legislatura e nei primi dodici mesi della XVI**

	<b>XV legislatura dal 28.04.06 al 15.07.07</b>	<b>XVI legislatura dal 29.04.08 al 28.04.09</b>
<b>Incidenza del numero delle colonne delle leggi di conversione sul totale delle colonne dedicate alla pubblicazione delle leggi in <i>Gazzetta Ufficiale</i></b>	34,15 %	75,25%

Alcuni dati relativi alle caratteristiche di contenuto dei decreti – legge e delle leggi di conversione approvati nel corso del primo anno della XVI legislatura costituiscono poi il secondo dei profili che consentono di ricostruire il ruolo che in quest'ultima è venuto ad assumere il decreto – legge.

Occorre infatti sottolineare la maggiore eterogeneità rispetto al passato dei decreti – legge e delle leggi di conversione approvati nel corso del primo anno della XVI legislatura. Eterogeneità che in alcuni casi accompagna il decreto fin dall'inizio (è il caso del decreto – legge n. 112 del 2008), in altri emerge o si accentua nel corso dell'*iter* parlamentare (soprattutto al Senato dove la prassi parlamentare in merito è più tollerante).

Da un confronto tra le qualificazioni dei disegni di legge di conversione contenute nei pareri del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati relativi al primo anno della XV e della XVI legislatura emerge come sia notevolmente diminuito il numero dei disegni di legge di conversione qualificati *tout court* come «omogenei» dal Comitato.

Su un totale di 24 disegni di legge di conversione sottoposti al parere del Comitato nel primo anno della XV legislatura, 16 presentavano un contenuto «omogeneo» mentre i restanti un contenuto «eterogeneo», «parzialmente eterogeneo», «disomogeneo, volto però ad una finalità sostanzialmente univoca» oppure «parzialmente omogeneo».

Su un totale di 31 disegni di legge di conversione sottoposti al parere del Comitato nel primo anno della XVI legislatura, solo in 7 casi è stata riconosciuta la qualifica dell'omogeneità. Nei restanti casi il Comitato ha

riconosciuto il contenuto delle leggi di conversione come «eterogeneo»<sup>4</sup>, «parzialmente eterogeneo», «estremamente ampio e complesso», «ampio e complesso», «parzialmente omogeneo»; oppure è ricorso a formule più articolate volte a qualificare contenuti normativi comunque non riconducibili al canone della piena omogeneità<sup>5</sup>.

Quanto infine alle modalità procedurali, il dato che caratterizza il primo anno della XVI legislatura è il vistoso aumento del ricorso da parte del Governo allo strumento della questione di fiducia nel corso del procedimento parlamentare di conversione dei decreti – legge.

Come è noto, è ormai frequente da parte del Governo la posizione della questione di fiducia nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione dei disegni di legge di conversione, questione spesso posta su maxi – emendamenti interamente sostitutivi presentati dallo stesso Governo. Nel corso del primo anno della XV legislatura, caratterizzata per l'esiguità numerica della maggioranza al Senato, il Governo Prodi pose ad esempio per 9 volte la questione di fiducia nel corso del procedimento parlamentare di approvazione di disegni di legge di conversione.

Ciò che tuttavia ha caratterizzato il primo anno della XVI legislatura è l'incremento del numero delle questioni di fiducia poste nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione dei decreti – legge: ben 15. Un incremento, come emerge dalla Tabella D, che appare significativo non solo e non tanto se confrontato con il dato della XV legislatura caratterizzata, come già ricordato, dall'esiguità numerica della maggioranza; quanto soprattutto se comparato al dato della XIV legislatura, caratterizzata, come quella attualmente in corso, per l'ampiezza numerica della maggioranza parlamentare<sup>6</sup>. Ebbene, nonostante ciò, il dato relativo al numero delle

<sup>4</sup> Cfr. i pareri del Comitato per la legislazione sul decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112, sul decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97, sul decreto – legge 23 ottobre 2008, n. 162 e sul decreto – legge 30 dicembre 2008, n. 207. Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 23 luglio 2008, 26 novembre 2008, 17 febbraio 2009.

<sup>5</sup> Nel Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione nel corso dei primi dieci mesi della XVI legislatura si legge come il Comitato abbia fatto ricorso nel suddetto periodo a qualificazioni «lungo il crinale omogeneità/disomogeneità, con numerose sfaccettature» e ad una «variegata declinazione» di tale parametro. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – COMITATO PER LA LEGISLAZIONE – XVI LEGISLATURA, *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*. Presidente On. Franco Stradella, p. 29.

<sup>6</sup> Si segnala peraltro come nel corso della XVI legislatura alla data del 10 giugno 2009 siano state poste dal Governo quattro ulteriori questioni di fiducia, questa volta nel corso dell'approvazione di due disegni di legge ordinari. Si tratta, rispettivamente, delle questioni di fiducia poste il 12 maggio 2009 su tre emendamenti all'A.C. 2180 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e della questione di fiducia posta il 9 giugno 2009 sull'A.C. 1415 (Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche). Proprio in occasione dell'approvazione di quest'ultima, il 10 giugno 2009, i Presidenti dei Gruppi parlamentari di opposizione della Camera dei deputati hanno inviato una lettera al Presidente della Repubblica al quale hanno manifestato le proprie preoccupazioni relativamente a «questo modo di “appropriazione” governativa dei pochi disegni di legge parlamentari», il quale «si somma ad un uso della decretazione di

questioni di fiducia nel primo anno della XVI legislatura appare quintuplicato rispetto al primo anno della XIV.

**Tabella D – Questioni di fiducia nel procedimento di conversione di decreti – legge nel primo anno di legislatura**

	XIV legislatura dal 30.05.01 al 29.05.02	XV legislatura dal 28.04.06 al 27.04.07	XVI legislatura dal 29.04.08 al 28.04.09
<b>Questioni di fiducia</b>	3	9	15

Alla luce di quanto detto, dunque, i dati numerici contenuti nelle tabelle A e B assumono connotazioni diverse. Essi vanno infatti collocati in un contesto in cui le «dimensioni» delle leggi di conversione sono quelle registrate nella Tabella C; in cui il contenuto dei decreti – legge appare, come dimostrato, prevalentemente disomogeneo; in cui l'incidenza delle questioni di fiducia (generalmente su emendamenti governativi o sull'articolo unico del disegno di legge di conversione, entrambi dal contenuto eterogeneo) è quella mostrata nella Tabella D.

*1.2. Il ricorso sistematico da parte del Governo alla decretazione d'urgenza: l'alterazione dei caratteri della forma di governo e l'elusione dei controlli del Presidente della Repubblica*

La lettura congiunta dei dati contenuti nelle precedenti tabelle induce ad alcune considerazioni di carattere sostanziale.

All'avvio della XVI legislatura i principali punti programmatici della coalizione vincitrice delle elezioni sono stati attuati attraverso lo strumento del decreto – legge.

E' il caso, per fare i principali esempi, delle disposizioni connesse alla crisi della compagnia Alitalia (sulla quale sono intervenuti il decreto 27 maggio 2008, n. 93, il decreto 3 giugno 2008, n. 97 ed il decreto 28 agosto 2008, n. 134); delle misure per fronteggiare l'emergenza dei rifiuti nella regione Campania (sulla quale il Governo è intervenuto con il decreto 23 maggio 2008, n. 90, il decreto 17 giugno 2008, n. 107 ed il decreto 6 novembre 2008, n. 172); delle misure per la sicurezza pubblica (introdotte con il decreto 23 maggio 2008, n. 92, il decreto 2 ottobre 2008, n. 151 ed il decreto 23 febbraio 2009, n. 11); dell'abolizione dell'imposta comunale sugli immobili sulla «prima» casa (compiuta con il decreto – legge 27 maggio 2008, n. 93); delle misure di semplificazione normativa (adottate

---

urgenza del tutto nuova non tanto nella quantità, quanto nella qualità della normazione prodotta».

con il decreto 25 giugno 2008, n. 112 ed il decreto 22 dicembre 2008, n. 200).

Si tratta di un fenomeno ormai ricorrente nel primo anno di ogni legislatura. Ciò che tuttavia ha caratterizzato la XVI legislatura è stato il *sistematico* ricorso da parte del Governo a decreti – legge di notevoli «dimensioni» e dal contenuto eterogeneo, la cui conversione parlamentare è stata generalmente condotta attraverso le tecniche parlamentari del maxi - emendamento interamente sostitutivo e della posizione della questione di fiducia.

Alla base del ricorso alle suddette tecniche da parte del Governo e della maggioranza nel corso della XVI legislatura sembra infatti esserci l'intento di «reagire» in tal modo ai tempi, considerati eccessivamente lunghi, dell'ordinario *iter* parlamentare<sup>7</sup>, incidendo in tal modo sull'assetto della forma di governo.

Non sembra tuttavia che il giudizio negativo sull'eccessiva durata dei tempi dell'ordinario *iter* parlamentare corrisponda al vero, almeno considerando le principali leggi approvate o in corso di approvazione. Basti pensare al fatto che la legge 23 luglio 2008, n. 124, recante disposizioni in materia di sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato (il c.d. lodo Alfano) è stata approvata in tre giorni alla Camera e nove al Senato; oppure al fatto che numerose disposizioni di delega al Governo sono di regola approvate dalla Camera in pochi giorni, in virtù del regime procedurale accelerato già oggi riconosciuto dal Regolamento ai disegni di legge collegati alla finanziaria all'interno dei quali tali disposizioni sono frequentemente inserite<sup>8</sup>. Se i Governi

---

<sup>7</sup> E' emblematica in tal senso la vicenda delle «disposizioni urgenti per contrastare l'emergenza carceraria» la cui approvazione era stata così testualmente annunciata il 22 gennaio 2009 nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri n. 33. Nel Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2009 non è stato tuttavia approvato alcun decreto – legge in materia: come si legge nel relativo comunicato stampa, nel Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2009 è stato deciso, «al fine di conferire la massima tempestività agli interventi nel settore», che «il provvedimento preannunciato costituirà il contenuto di un emendamento che il Governo presenterà al parlamento in sede di conversione di un decreto – legge all'esame delle Camere». In una simile prospettiva, dunque, le due strade procedurali (quella del decreto – legge e quella dell'emendamento ad un disegno di legge di conversione) vengono concepite dal Governo come soluzioni tra loro fungibili, e, in ogni modo, alternative all'ordinario *iter* parlamentare. Per l'ordine del giorno, cfr. <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=41712>; per il comunicato stampa, cfr. [http://www.governo.it/Presidente/Comunicato/testo\\_int.asp?d=41699](http://www.governo.it/Presidente/Comunicato/testo_int.asp?d=41699).

<sup>8</sup> Come già segnalato in altra sede, la discussione parlamentare sulle disposizioni di delega al Governo (anch'esse in notevole aumento dal punto di vista quantitativo) viene condotta nella maggior parte dei casi in violazione, quanto meno sostanziale, della riserva di assemblea ex art. 72 Cost. L'inclusione delle disposizioni di delega all'interno di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, frequente in questa legislatura, conduce infatti, in virtù del peculiare regime procedurale di questi ultimi, a restringere fortemente la possibilità per le Camere di esaminarne in modo consapevole ed approfondito il contenuto. Su tali profili, cfr. R. ZACCARIA – E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, comunicazione presentata in occasione del seminario *La delega legislativa* (tenutosi presso la Corte costituzionale il 24 ottobre 2008) e destinata alla pubblicazione nei relativi atti, ora reperibile in <http://www.giurcost.org/studi/index.html>

incontrano difficoltà nella realizzazione del proprio programma attraverso l'ordinario *iter* parlamentare ciò è dunque prevalentemente imputabile a ragioni di ordine politico.

Nella scorsa legislatura, nel progetto di riforma della Parte II della Costituzione sul quale si era registrata la convergenza tra maggioranza e opposizione, era stata ad ogni modo ipotizzata l'introduzione in Costituzione dell'istituto della «corsia preferenziale» per i disegni di legge dei quali il Governo avesse dichiarato l'urgenza<sup>9</sup>.

La «corsia preferenziale» condurrebbe all'esame ed alla votazione parlamentare «entro una data determinata», pur nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari, dei disegni di legge dichiarati urgenti dal Governo. Un istituto la cui introduzione, assieme al rafforzamento delle garanzie e dei poteri delle opposizioni, appare auspicabile e che potrebbe concretizzarsi sin da ora anche in sede di riforma dei regolamenti parlamentari<sup>10</sup>.

Ebbene, nel ricorso *sistematico* al decreto – legge di ampie dimensioni, dal contenuto eterogeneo ed accompagnato da maxi – emendamenti interamente sostitutivi e dalla posizione della questione di fiducia in sede di conversione, sembra esserci l'intenzione da parte del Governo e della maggioranza di «anticipare» in via di fatto l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della «corsia preferenziale» per i disegni di legge dichiarati urgenti dal Governo.

Tuttavia un conto è l'introduzione e la regolamentazione di un simile istituto (che, è bene precisarlo, afferisce comunque all'esame ed all'approvazione parlamentare di *disegni di legge*) attraverso una revisione costituzionale o regolamentare; altra cosa è far *sistematico* ricorso, come sta avvenendo nella XVI legislatura, ai decreti – legge cioè provvedimenti, ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost., «*provvisori con forza di legge*».

Ciò significa fare, in frode alla Costituzione, ordinario uso di una fonte del diritto cui il Governo, ai sensi dell'articolo 77 Cost., può ricorrere soltanto in casi straordinari di necessità ed urgenza, con la conseguenza di «incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al parlamento». E' con queste parole che nella sentenza n. 360 del 1996 la Corte costituzionale riconobbe l'illegittimità costituzionale della prassi della reiterazione dei decreti – legge<sup>11</sup>, ma analogamente può dirsi con

---

<sup>9</sup> «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge». E' questo il testo dell'articolo 8 del testo unificato c.d. Amici – Bocchino, adottato dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati come testo – base il 3 ottobre 2007. Cfr. XV leg., A.C., I Commissione Affari costituzionali, res. som. 3 ottobre 2007, Allegato 1.

<sup>10</sup> Si vedano in proposito alcune delle proposte di modificazione al Regolamento presentate nella XVI legislatura alla Camera dei deputati. Cfr. A.C., XVI legislatura, Doc. II n. 3, Cicchitto ed altri; A.C., XVI legislatura, Doc. II n. 9, Bressa ed altri.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Cost., 17 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3155 ss.

riferimento al ricorso *sistematico* al decreto – legge accompagnato da maxi – emendamenti e questione di fiducia.

Va registrato, infine, come il ricorso al decreto – legge accompagnato dalla presentazione di maxi – emendamenti in sede di conversione possa condurre, anche qui in frode alla Costituzione, ad un’elusione in via di fatto dei controlli costituzionali svolti dal Presidente della Repubblica ed aventi ad oggetto l’attività normativa del Governo mediante decreto – legge.

Come si giunga a tale risultato è stato ben esplicitato dal Presidente della Repubblica in una lettera inviata il 9 aprile 2009 ai Presidenti del Senato, della Camera, del Consiglio dei ministri e al Ministro dell’Economia e delle Finanze in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto – legge 10 febbraio 2009, n. 5<sup>12</sup>. Ove il Governo introduca infatti in sede di conversione un contenuto dispositivo ulteriore rispetto a quello del decreto – legge, l’effetto è quello di «sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converte un decreto – legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato»: ciò impedisce di fatto al Presidente della Repubblica «l’ulteriore, pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida con particolare riguardo alla verifica sia della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sia della correttezza della copertura delle nuove o maggiori spese, ai sensi degli articoli 77 e 81 della Costituzione, per la necessità di tenere conto di tutti gli effetti della possibile decadenza del decreto in caso di esercizio del potere di rinvio ai sensi dell’art. 74 della Costituzione»<sup>13</sup>.

Anche in questo caso sembra esserci alla base una precisa scelta di metodo da parte del Governo e della maggioranza, come d’altronde sottolineato con periodicità costante nelle dichiarazioni pubbliche dallo stesso Presidente del Consiglio. Quest’ultimo, in occasione del conflitto

---

<sup>12</sup> Si tratta del decreto c.d. incentivi. Sulle vicende relative a tale decreto - legge, cfr. la lettera f) del paragrafo 2.2.

<sup>13</sup> Cfr. il comunicato diffuso dalla Presidenza della Repubblica il 17 aprile 2009, in <http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=38499>.

istituzionale intorno al c.d. caso Englaro<sup>14</sup> e in ulteriori circostanze<sup>15</sup>, è infatti giunto fino al punto di ridimensionare il ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica nella valutazione dei requisiti di necessità ed urgenza in sede di emanazione dei decreti – legge, sul presupposto di una asserita riconducibilità di questi ultimi all'esclusiva responsabilità del Governo.

Da queste note è facile capire come il problema dei decreti – legge non si possa ridurre soltanto ad un fatto statistico ma costituisce fattore sintomatico di un problema assai più serio che chiama in causa il disegno costituzionale.

## **2. Le anomalie nelle tecniche normative della decretazione d'urgenza nella XVI legislatura**

Meritano a questo punto di essere segnalate le peculiari tecniche normative cui il Governo sta ricorrendo nella produzione legislativa attraverso decreto – legge nella XVI legislatura.

Il primo dei fenomeni di cui si intende dare conto è costituito dalle frequenti «catene» di decreti – legge che intervengono nello stesso ambito materiale disciplinato da un precedente decreto già convertito in legge. In alcuni casi, ove il fenomeno delle «catene» veda i decreti – legge succedersi l'uno all'altro nelle more della conversione dei primi decreti della «catena», si verifica una vera e propria «sovrapposizione» tra decreti – legge da convertire.

---

<sup>14</sup> La vicenda che ha condotto al conflitto istituzionale tra il Governo e la Presidenza della Repubblica trae origine dall'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 2009 di un decreto – legge in materia di alimentazione ed idratazione quali forme di sostegno vitale ed alla cui emanazione il Presidente della Repubblica ha opposto diniego. In quell'occasione il Presidente del Consiglio ha affermato chiaramente l'indispensabilità di procedere ad una riforma della Costituzione ove nei fatti «non ci fosse la possibilità di ricorrere» da parte del Governo allo strumento del decreto – legge. Il Presidente del Consiglio, con riferimento alla mancata emanazione presidenziale del decreto in materia di alimentazione ed idratazione, ha anche richiamato in tale sede una «scritta che mi fa venire i brividi e che ho letto su un palazzo di giustizia: *pereat mundus justitia est facta* [...]», chiarendo emblematicamente come «i formalismi sono l'ultima cosa che ci può fermare». Cfr. *Il Sole 24ore*, 7 febbraio 2009, p. 7. In un comunicato stampa del 9 febbraio 2009, il Presidente del Consiglio ha inoltre aggiunto come la mancata emanazione di quel decreto abbia reso «impossibile l'azione del governo». Cfr. <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=41928>

<sup>15</sup> «Il Capo dello Stato deve solo firmare la presentazione [dei disegni di legge di conversione dei decreti - legge] al Parlamento [...]. Ogni decreto – legge deve essere spiegato al Capo dello Stato, anche se questa non è la Costituzione ma la prassi. Secondo la Costituzione il Governo decide sotto la sua responsabilità e per me la responsabilità non è più del Governo se ci deve essere anche il potere di un'altra istituzione che mi giudica sui due requisiti. Invece deve essere il Governo a farlo». Così il Presidente del Consiglio il 15 marzo 2009. Cfr. *Corriere della sera*, 16 marzo 2009, p. 5.

Il secondo è quello che chiameremo dei decreti «a perdere» e che nel dibattito parlamentare è stato anche descritto come meccanismo dei decreti «Minotauro»<sup>16</sup>.

Tale fenomeno si presenta in due «varianti».

La prima «variante» si caratterizza per i seguenti passaggi: approvazione di un decreto – legge; approvazione di un ulteriore decreto – legge disciplinante lo stesso ambito materiale di quest'ultimo (fenomeno delle «catene» di decreti – legge) ma «destinato», spesso per espressa dichiarazione del Governo in occasione dell'approvazione dello stesso, a non essere convertito in legge e dunque a decadere (il decreto «a perdere»); conseguentemente, mancato o minimo avvio dell'*iter* parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto «a perdere»; sostanziale recepimento del contenuto normativo di tale decreto all'interno di emendamenti (generalmente) al disegno di legge di conversione del «primo» decreto – legge della «catena» che, così emendato, viene quindi convertito in legge; decadenza del decreto «a perdere» per mancata conversione in legge; eventuale sanatoria degli effetti del decreto «a perdere» ed eventuale abrogazione di quest'ultimo, generalmente introdotte nella legge di conversione che ne recepisce sostanzialmente il contenuto normativo.

La seconda «variante» si caratterizza invece per i seguenti passaggi: approvazione di due decreti – legge dal contenuto riconducibile ad ambiti materiali differenti (estraneità al fenomeno delle «catene» di decreti – legge); avvio e notevole avanzamento dell'*iter* parlamentare dei rispettivi disegni di legge di conversione; a fronte dell'approssimarsi della scadenza del termine per la conversione di uno dei decreti – legge e del «rischio» di decadenza, sostanziale recepimento del suo contenuto normativo all'interno di emendamenti al disegno di legge di conversione dell'altro decreto; decadenza del decreto – legge il cui contenuto normativo è stato così recepito; sanatoria dei suoi effetti nella legge di conversione dell'altro decreto. In pratica, in questa seconda «variante», il decreto – legge «a perdere» viene a configurarsi come tale solo nell'imminenza della scadenza del termine di sessanta giorni per la sua conversione e non, come nella prima «variante», sin dall'atto della sua approvazione.

Un terzo fenomeno che si intende descrivere è rappresentato dall'adozione con decreto – legge di misure di semplificazione normativa. Si tratta più che altro di un esempio concreto di una «catena» di decreti – legge che tuttavia presenta profili d'interesse peculiari dato l'oggetto della disciplina.

Il quarto fenomeno è inevitabile conseguenza dei primi due ed è rappresentato dal mancato coordinamento normativo tra i decreti – legge

---

<sup>16</sup> Così il deputato Bressa nel corso del dibattito alla Camera sull'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto – legge n. 5 del 2009: «la questione più delicata dal punto di vista costituzionale è [...] questo meccanismo che il collega Roberto Zaccaria definisce dei “decreti Minotauro” [per mezzo del quale] si taglia la testa di uno e la si trapianta nel corpo di un altro». Analogamente, il deputato Vietti nel corso della stessa seduta. Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 1° aprile 2009.

che vengono a comporre le «catene» di decreti – legge disciplinanti lo stesso ambito materiale.

### *2.1. Le «catene» di decreti – legge disciplinanti lo stesso ambito materiale*

Sono cinque i principali ambiti materiali nei quali si è manifestato il fenomeno delle «catene» tra decreti – legge. Nei primi due ambiti che si andranno a descrivere, si è inoltre verificata una vera e propria «sovrapposizione» tra decreti – legge in corso di conversione.

Possono inoltre considerarsi come esempi di «catene» anche le prime cinque fattispecie di decreti «a perdere» descritte nel prossimo paragrafo.

a) *La vicenda Alitalia*. Innanzitutto deve menzionarsi la disciplina del servizio pubblico di trasporto aereo, materia sulla quale era già intervenuto il Governo uscente Prodi II con il decreto – legge 23 aprile 2008, n. 80<sup>17</sup>. «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare, per ragioni di ordine pubblico e di continuità territoriale», il servizio pubblico di trasporto aereo «mediante la concessione da parte dello Stato ad Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A.», il Governo aveva infatti disposto in favore di tale società, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del suddetto decreto – legge, l'erogazione di un importo pari a 300 milioni di euro, disciplinando nei commi successivi i termini della concessione del prestito.

Nelle more della conversione in legge di quest'ultimo decreto, ad un mese dalla sua emanazione, il nuovo Governo Berlusconi IV ha adottato il decreto – legge 27 maggio 2008, n. 93<sup>18</sup>, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, attraverso il quale, «ritenuta la straordinarietà ed urgenza di emanare disposizioni urgenti di carattere finanziario che incrementano il potere di acquisto delle famiglie [...], nonché di rilancio e sviluppo economico», ha, tra l'altro, introdotto all'articolo 4 modifiche ai termini di concessione del prestito erogato ai sensi dell'articolo 1 del decreto – legge 23 aprile 2008, n. 80. Come segnalato dal Comitato per la legislazione nel parere reso il 4 giugno 2008 sul disegno di legge di conversione del decreto – legge n. 93, la modifica contenuta nell'articolo 4 costituisce una forma di «sovrapposizione [di] strumenti normativi, suscettibile di generare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti»<sup>19</sup>.

Nelle more della conversione dei primi due decreti, il Governo ha adottato un ulteriore provvedimento, il decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97<sup>20</sup>, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza

<sup>17</sup> Cfr. G.U. n. 97 del 24 aprile 2008.

<sup>18</sup> Cfr. G.U. n. 124 del 28 maggio 2008.

<sup>19</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 4 giugno 2008.

<sup>20</sup> Cfr. G.U. n. 128 del 3 giugno 2008.

dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini. Quest'ultimo ha previsto, tra l'altro, all'articolo 1 la possibilità che il Consiglio dei ministri, con propria delibera, individui uno o più soggetti qualificati che promuovano in esclusiva, per conto terzi ovvero anche in proprio, la presentazione di un'offerta indirizzata all'azionista o alla società, finalizzata ad acquisire il controllo di Alitalia, entro il termine indicato dalla stessa delibera, considerato «l'aggravarsi della situazione finanziaria dell'Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A.»: si tratta di una deroga alla disciplina, contenuta nella legge 30 luglio 1994, n. 474, delle modalità con cui procedere alla dismissione della partecipazione dello Stato nel capitale di suddetta società.

Con tale decreto il Governo è dunque «interventuto [nella stessa] materia con un nuovo decreto - legge», contribuendo ad incrementare quelle «incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo», come segnalato dal Comitato per la legislazione nel già citato parere sul disegno di legge di conversione del decreto – legge 27 maggio 2008, n. 93, parere emesso il giorno successivo all'emanazione del decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97.

Nei mesi successivi il Governo ha infine adottato il decreto – legge 28 agosto 2008, n. 134<sup>21</sup>, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi. Un nuovo decreto della «catena» che è venuto ad introdurre deroghe alla disciplina delle grandi imprese in crisi operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali (articoli 1 e 2) e specifiche disposizioni relative all'Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A. (articolo 3), oltre a disporre all'art. 3 l'abrogazione del comma 4 dell'articolo 1-*bis* del decreto – legge 23 aprile 2008, n. 80, come, nel frattempo, convertito in legge.

*b) L'emergenza rifiuti in Campania.* Il secondo ambito materiale nel quale si sono manifestati i fenomeni delle «catene» di decreti e della «sovrapposizione» tra decreti in corso di conversione è costituito dalla disciplina dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania.

Un primo intervento si è avuto con il decreto – legge 23 maggio 2008, n. 90<sup>22</sup>, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 123<sup>23</sup>.

Mentre le Camere erano impegnate nella conversione di quest'ultimo, il Governo è intervenuto in materia con un secondo decreto, il decreto – legge 17 giugno 2008, n. 107, recante ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania<sup>24</sup>, che ha introdotto disposizioni che

---

<sup>21</sup> Cfr. G.U. n. 201 del 28 agosto 2008.

<sup>22</sup> Cfr. G.U. n. 120 del 23 maggio 2008.

<sup>23</sup> Cfr. G.U. n. 165 del 16 luglio 2008.

<sup>24</sup> Cfr. G.U. n. 140 del 17 giugno 2008.

vanno ad incidere, testualmente o implicitamente, sul decreto – legge 23 maggio 2008, n. 90.

A distanza di pochi mesi, il Governo ha approvato un terzo provvedimento, il decreto – legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania<sup>25</sup>, poi convertito con legge 30 dicembre 2008, n. 210<sup>26</sup>, che ha introdotto ulteriori modifiche al decreto – legge 23 maggio 2008, n. 90, come nel frattempo convertito in legge. Un intervento normativo, dunque, «non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione»<sup>27</sup>, come evidenziato nel parere del Comitato per la legislazione del 12 novembre 2008.

c) *La sicurezza pubblica.* Una terza «catena» tra decreti – legge ha avuto come oggetto l'ambito della sicurezza pubblica.

Il primo intervento in materia si è avuto con il decreto – legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica<sup>28</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125<sup>29</sup>.

Successivamente, il Governo ha approvato il decreto – legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina<sup>30</sup>, convertito dalla legge 28 novembre 2008, n. 186<sup>31</sup>. Tale «secondo» decreto – legge ha, tra l'altro, introdotto modificazioni all'articolo 7-bis del «primo» decreto, come convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125: circostanza, quest'ultima, che «costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione», come evidenziato nel parere del Comitato per la legislazione del 6 novembre 2008<sup>32</sup>.

Infine, il Governo ha approvato un «terzo» decreto in materia, il decreto – legge 23 febbraio 2009, n. 11<sup>33</sup>, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38<sup>34</sup>.

d) *La semplificazione normativa.* Un quarto ambito materiale è costituito dalle misure per la semplificazione normativa ma, date le peculiarità dell'oggetto della disciplina, sul punto si tornerà più approfonditamente nel paragrafo 2.3.

---

<sup>25</sup> Cfr. G.U. n. 260 del 6 novembre 2008.

<sup>26</sup> Cfr. G.U. n. 2 del 3 gennaio 2009.

<sup>27</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 12 novembre 2008.

<sup>28</sup> Cfr. G.U. n. 122 del 26 maggio 2008.

<sup>29</sup> Cfr. G.U. n. 173 del 25 luglio 2008.

<sup>30</sup> Cfr. G.U. n. 231 del 2 ottobre 2008.

<sup>31</sup> Cfr. G.U. n. 281 del 1° dicembre 2008.

<sup>32</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 6 novembre 2008.

<sup>33</sup> Cfr. G.U. n. 45 del 24 febbraio 2009.

<sup>34</sup> Cfr. G.U. n. 95 del 24 aprile 2009.

e) *Gli interventi in ambito economico - finanziario*. Il quinto ambito è costituito dagli interventi connessi alla manovra economica, compiuta con la legge finanziaria (legge 22 dicembre 2008, n. 203) ed in gran parte «anticipata» ad opera del già citato decreto – legge 25 giugno 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Ebbene, secondo i dati contenuti negli *Appunti del Comitato per la legislazione* della Camera dei deputati del 15 marzo 2009, nei mesi successivi all'approvazione del decreto – legge n. 112 ben 9 decreti – legge hanno introdotto modifiche testuali a quest'ultimo e 5 decreti – legge hanno introdotto modifiche non testuali, deroghe o proroghe alle disposizioni in esso contenute<sup>35</sup>.

## 2.2. I decreti – legge «a perdere»

Si sono già descritti nel dettaglio i passaggi che caratterizzano il fenomeno dei decreti – legge «a perdere» e delle due «varianti» che lo caratterizzano. Ciascuna di queste appare espressione di una differente *ratio* che ora appare opportuno esplicitare.

La prima «variante» è costituita dai decreti «a perdere» inseriti in una «catena» e «destinati», *sin dall'atto della loro approvazione*, a decadere in vista del sostanziale recepimento del loro contenuto normativo all'interno di emendamenti al disegno di legge di conversione del «primo» decreto della «catena»<sup>36</sup>.

In tale caso, si tratta di una tecnica normativa che consente al Governo di perfezionare in più tappe la formazione dell'accordo politico circa la disciplina normativa da introdurre attraverso decreto – legge in un determinato ambito materiale: con l'approvazione di un decreto in prima battuta e, man mano che si perfezioni l'accordo politico in seno al Governo, con l'approvazione di un ulteriore decreto che modifichi o semplicemente integri la disciplina contenuta nel primo. Nella consapevolezza di potere poi ricorrere, in sede di conversione del primo decreto, ad un emendamento che del secondo decreto recepisca sostanzialmente il contenuto.

La seconda «variante» si caratterizza invece per la decisione, assunta dal Governo *solo all'approssimarsi della scadenza del termine di conversione di un decreto – legge*, di far confluire il contenuto normativo di

<sup>35</sup> Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE – XVI LEGISLATURA, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVI legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2009*, n. 3, p. 32 ss.

<sup>36</sup> Non mancano precedenti analoghi. Si vedano in proposito le riflessioni di Ruggeri su un'analoga «manovra», sia pure compiuta con legge ordinaria e non con legge di conversione di un decreto – legge, caratterizzata dall'abrogazione di alcune disposizioni di un decreto – legge, dalla sanatoria degli effetti prodotti e dalla sostanziale riproduzione delle norme del decreto nella legge ordinaria. Cfr. A. RUGGERI, *A proposito di decreti – legge abrogati, “sanati” (ancorché non decaduti...) da leggi non adottate ai sensi dell'art. 77, ult. c., cost., e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in <http://www.forumcostituzionale.it/site/giurisprudenza/corte-costituzionale-2005.html>

quest'ultimo all'interno di un emendamento in sede di conversione di un ulteriore decreto – legge.

Ebbene, in questo caso la *ratio* del ricorso a tale tecnica normativa da parte del Governo appare differente da quella precedente. Nella seconda «variante» del fenomeno l'esigenza del Governo è quella, a fronte dell'imminente scadenza del termine per la conversione del decreto – legge e dunque della decadenza di quest'ultimo, di farne comunque salvi (per il futuro) il contenuto normativo e (per il passato) gli effetti. Il recepimento di tale contenuto all'interno di un emendamento in sede di conversione di un (ulteriore) decreto – legge, consente dunque al Governo di utilizzare comunque una corsia procedurale «accelerata» (offerta dall'*iter* del disegno di legge di conversione dell'ulteriore decreto – legge pendente alle Camere) e di raggiungere tale risultato prima della scadenza del termine di conversione costituzionalmente previsto.

L'effetto è però quello di incidere in tal modo sull'operatività dei controlli apprestati dalla Costituzione in tema di decreti – legge. Non è un caso, infatti, se l'invio da parte del Presidente della Repubblica della già citata lettera del 9 aprile 2009<sup>37</sup> sia avvenuto in occasione della promulgazione di una legge di conversione emendata nel corso dell'*iter* parlamentare proprio al fine di recepire al suo interno il contenuto normativo di un decreto – legge prossimo alla scadenza<sup>38</sup>.

Dopo avere evidenziato la necessità che il procedimento parlamentare di conversione in legge si concluda «nel termine inderogabile di sessanta giorni», il Presidente della Repubblica ha infatti sottolineato come l'elusione di fatto dei controlli presidenziali in materia di decreti – legge derivi proprio dal «sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, *in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto*, una legge che converte un decreto – legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato»<sup>39</sup>.

Venendo ora all'esame della casistica, va detto che il fenomeno dei decreti «a perdere» si è manifestato in sei fattispecie. I primi cinque casi (cfr., di seguito, le lettere *a*, *b*, *c*, *d*, *e*) appaiono manifestazioni della prima «variante» del fenomeno; l'ultimo caso (cfr. lettera *f*) appare invece espressione della seconda «variante».

a) *La vicenda Alitalia*. Il primo ambito all'interno del quale si è manifestato il fenomeno è quello della disciplina del servizio pubblico di trasporto aereo. Va comunque precisato che nelle due fattispecie che si andranno a descrivere (ovvero l'art. 4 del decreto – legge 27 maggio 2008, n. 93 e l'art. 1 del decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97) più che di *decreti «a perdere»* si è avuto il caso di *singoli articoli «a perdere»*, contenuti in decreti – legge.

<sup>37</sup> Cfr. paragrafo 1.2.

<sup>38</sup> Si tratta del decreto c.d. incentivi. Sulle vicende relative a tale decreto - legge, cfr. la lettera *f*) del presente paragrafo.

<sup>39</sup> Corsivo aggiunto. Per i riferimenti alla lettera del Presidente della Repubblica, cfr. nota 13.

Come si è visto nel paragrafo 2.1, il Governo Prodi II aveva già introdotto la disciplina di un prestito a favore dell'Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A. nell'articolo 1 del decreto – legge 23 aprile 2008, n. 80, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo, poi modificata dall'articolo 4 del successivo decreto – legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie ed adottato dal nuovo Governo Berlusconi IV.

Ebbene, le disposizioni contenute nell'articolo 4 del decreto – legge 27 maggio 2008, n. 93 (cioè, in pratica, le nuove condizioni del prestito a favore dell'Alitalia) non sono state poi convertite dalla legge di conversione di quest'ultimo decreto (legge 24 luglio 2008, n. 126<sup>40</sup>). Quest'ultima legge, per quanto qui interessa, si è limitata ad introdurre all'articolo 1 una disposizione di sanatoria («restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 4 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93»). Il contenuto normativo dell'art. 4 (cioè, lo si ripete, le nuove condizioni del prestito) è stato invece recepito in sede di conversione del «primo» decreto (decreto – legge 23 aprile 2008, n. 80), nella forma di modificazioni apportate a quest'ultimo dalla relativa legge di conversione (legge 23 giugno 2008, n. 111<sup>41</sup>).

Analoga fattispecie si è avuta con riferimento alla disciplina (anch'essa già citata nel paragrafo 2.1.) prevista dall'articolo 1 del decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97, il quale abilitava il Consiglio dei ministri ad individuare soggetti promotori di un'offerta finalizzata all'acquisizione del controllo di Alitalia.

Ebbene, tale articolo non è stato convertito dalla legge di conversione (legge 2 agosto 2008, n. 129<sup>42</sup>), la quale all'articolo 1 ha introdotto una clausola di sanatoria («restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 1 del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97»). Il contenuto normativo dell'articolo 1 del decreto – legge n. 97 era stato però nel frattempo «recepito» in sede di conversione del «primo» decreto in materia, il decreto – legge 23 aprile 2008, n. 80 (legge 23 giugno 2008, n. 111).

*b) L'emergenza rifiuti in Campania.* Il secondo caso attiene alla disciplina dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania.

Come si è visto, il Governo è intervenuto in materia con il decreto – legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, e con il decreto 17 giugno 2008, n. 107, recante ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania, attraverso il quale sono state introdotte modifiche

---

<sup>40</sup> Cfr. G.U. n. 174 del 26 luglio 2008.

<sup>41</sup> Cfr. G.U. n. 145 del 23 giugno 2008.

<sup>42</sup> Cfr. G.U. n. 180 del 2 agosto 2008.

testuali o implicite al «primo» decreto. Tuttavia già in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto n. 90, il Sottosegretario all'Ambiente aveva annunciato alla VIII Commissione della Camera l'intenzione del Governo di approvare un nuovo decreto-legge che sarebbe stato «successivamente trasformato in emendamento al testo del provvedimento attualmente in discussione»<sup>43</sup>. Nelle parole del Sottosegretario si coglie dunque chiaramente la natura dei decreti «a perdere»: provvedimenti «destinati» sin dalla loro genesi a decadere, salvo il recepimento del loro contenuto normativo nella forma di emendamenti al disegno di legge di conversione di un ulteriore decreto.

Il contenuto normativo del decreto – legge 17 giugno 2008, n. 107 è stato infatti sostanzialmente recepito nella forma di emendamenti al disegno di legge di conversione di un ulteriore decreto (il decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97, in materia fiscale). Nonostante i rilievi contenuti nel parere del Comitato per la legislazione del 23 luglio 2008 circa le «modifiche a discipline di recentissima introduzione»<sup>44</sup>, l'articolo 3, comma 8-*quater*, e gli articoli 4-*novies* e 4-*decies*, della legge 2 agosto 2008, n. 129 di conversione del decreto – legge n. 97, hanno dunque finito per introdurre modifiche, testuali o implicite, all'originaria disciplina delle misure per fronteggiare l'emergenza rifiuti in Campania originariamente contenuta nel decreto – legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 123.

L'articolo 1 della legge 14 luglio 2008, n. 123 (la già menzionata legge di conversione del «primo» decreto in materia) ha poi provveduto ad abrogare il decreto – legge 17 giugno 2008, n. 107, che non è stato quindi convertito in legge<sup>45</sup>, e ad introdurre la consueta clausola di sanatoria («restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto – legge n. 107 del 2008»).

c) *Il decreto c.d. fiscale*. Nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto – legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, sono stati approvati emendamenti che hanno sostanzialmente recepito il contenuto normativo di ben altri due decreti – legge, i cui disegni di legge di conversione erano peraltro pendenti all'esame del Senato: si tratta del decreto – legge 30 giugno 2008, n. 113, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative<sup>46</sup>, e del decreto – legge 3 luglio 2008, n. 114, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 12 giugno 2008.

<sup>44</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 23 luglio 2008.

<sup>45</sup> Cfr. il comunicato del 16 agosto 2008, in G.U. n. 191 del 16 agosto 2008.

<sup>46</sup> Cfr. G.U. n. 151 del 30 giugno 2008.

<sup>47</sup> Cfr. G.U. n. 154 del 3 luglio 2008.

Il contenuto normativo dei due decreti (che non sono stati quindi convertiti in legge<sup>48</sup>) è sostanzialmente confluito, rispettivamente, nell'articolo 4-ter e nell'articolo 4-bis della legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto n. 97. L'articolo 1 della legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto n. 97 ha poi provveduto ad introdurre la relativa clausola di sanatoria («restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base» del decreto – legge 30 giugno 2008, n. 113 e del decreto – legge 3 luglio 2008, n. 114). La confluenza del contenuto dei decreti – legge n. 113 e n. 114 nel disegno di legge di conversione del decreto n. 97 è stata tale, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione del 23 luglio 2008, da generare «effetti di incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un'alterazione del lineare svolgimento 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»<sup>49</sup>.

d) *Le missioni internazionali*. Analogo fenomeno si è avuto nel caso del decreto – legge 29 settembre 2008, n. 150, recante disposizioni urgenti in materia di missioni internazionali<sup>50</sup>, il cui contenuto normativo è stato sostanzialmente recepito nella forma di emendamento nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto – legge 22 settembre 2008, n. 147, recante misure urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia<sup>51</sup>. Anche in questo caso, una volta raggiunto l'obiettivo dell'approvazione della legge di conversione contenente tali modifiche (legge 20 novembre 2008, n. 183<sup>52</sup>), il «secondo» decreto – legge è decaduto per mancata conversione<sup>53</sup>.

e) *La disciplina del sistema creditizio*. Il fenomeno dei decreti «a perdere» si è verificato con riferimento alla disciplina del sistema creditizio, settore in cui il Governo è intervenuto dapprima con il decreto – legge 9 ottobre 2008, n. 155<sup>54</sup>, ed immediatamente dopo con il decreto – legge 13 ottobre 2008, n. 157<sup>55</sup>. In un comunicato della Presidenza del Consiglio del 13 ottobre 2008 si sono subito chiarite le intenzioni del Governo: «in sede di conversione da parte delle Camere», si legge, «il decreto – legge [n. 157] verrà abbinato a quello analogo varato la scorsa settimana»<sup>56</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr., rispettivamente, i comunicati del 30 agosto 2008, in G.U. n. 203 del 30 agosto 2008, e del 2 settembre 2008, in G.U. n. 205 del 2 settembre 2008.

<sup>49</sup> Cfr. nota 44.

<sup>50</sup> Cfr. G.U. n. 229 del 30 settembre 2008.

<sup>51</sup> Cfr. G.U. n. 223 del 23 settembre 2008.

<sup>52</sup> Cfr. G.U. n. 274 del 22 novembre 2008.

<sup>53</sup> Cfr. il comunicato del 1° dicembre 2008 in G.U. n. 281 del 1° dicembre 2008.

<sup>54</sup> Cfr. G.U. n. 237 del 9 ottobre 2008.

<sup>55</sup> Cfr. G. U. n. 240 del 13 ottobre 2008.

<sup>56</sup> Cfr. <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=40615>

Anche in questo caso il contenuto normativo del «secondo» decreto è stato sostanzialmente recepito nella forma di emendamento al disegno di legge di conversione del «primo» (legge 4 dicembre 2008, n. 190<sup>57</sup>), il quale all'art. 1 ha altresì provveduto ad abrogare il «secondo» decreto e a introdurre la clausola di sanatoria («restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto – legge n. 157 del 2008»).

f) *Le misure a sostegno dei settori industriali in crisi e del settore lattiero – caseario.* Nel mese di febbraio 2009 il Governo ha approvato due decreti – legge aventi ad oggetto, rispettivamente, misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero – caseario (decreto – legge 5 febbraio 2009, n. 4<sup>58</sup>) e misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (decreto – legge 10 febbraio 2009, n. 5<sup>59</sup>). Si è trattato di due interventi con i quali il Governo ha inteso, rispettivamente, intervenire sul problema delle c.d. quote latte ed introdurre una serie di incentivi economici e finanziari finalizzati a fronteggiare la situazione di crisi nel settore industriale.

Nei mesi successivi entrambi i rami del Parlamento sono stati chiamati ad esaminare i rispettivi disegni di legge di conversione. Il disegno di legge di conversione del decreto c.d. quote latte è stato approvato dal Senato e poi trasmesso alla Camera, fino a giungere il 23 marzo 2009 all'esame dell'Assemblea; il disegno di legge di conversione del decreto c.d. incentivi è stato invece sottoposto primariamente alla Camera per giungere all'esame dell'Assemblea di quest'ultima il 30 marzo 2009.

Il 1° aprile 2009, nel corso dell'esame in Assemblea del disegno di legge di conversione del decreto c.d. incentivi, il Presidente della Camera ha annunciato la presentazione di un emendamento governativo interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge e l'intenzione del Governo di porre la questione di fiducia.

L'emendamento ha condotto, tra l'altro, all'inserimento all'interno del disegno di legge di conversione di sei articoli (dall'art. 8-*bis* all'art. 8-*septies*) riproductivi del contenuto degli articoli del decreto c.d. quote latte. Il disegno di legge così emendato è stato quindi approvato dalla Camera e poi dal Senato e quindi convertito in legge (legge 9 aprile 2009, n. 33<sup>60</sup>).

Il decreto c.d. quote latte è quindi decaduto il 6 aprile 2009 per mancata conversione<sup>61</sup> e l'articolo 1, comma 2, della legge di conversione del decreto c.d. «incentivi» ha provveduto ad introdurre la clausola di sanatoria degli atti e degli effetti del primo («restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base [...] del decreto – legge 5 febbraio 2009, n. 4»).

<sup>57</sup> Cfr. G.U. n. 286 del 6 dicembre 2008.

<sup>58</sup> Cfr. G.U. n. 29 del 5 febbraio 2009.

<sup>59</sup> Cfr. G.U. n. 34 dell'11 febbraio 2009.

<sup>60</sup> Cfr. G.U. n. 85 dell'11 aprile 2009.

<sup>61</sup> Cfr. il comunicato del 7 aprile 2009 in G.U. n. 81 del 7 aprile 2009.

Nella ricostruzione della fattispecie concreta si rinvengono dunque le caratteristiche delineate nel modello della seconda «variante» del fenomeno dei decreti «a perdere».

Da un lato, emerge chiaramente il fatto che, a differenza delle leggi di conversione degli altri casi di decreti «a perdere» (il cui *iter* parlamentare è stato minimo o addirittura inesistente), l'*iter* della legge di conversione del decreto c.d. quote latte era ormai prossimo a giungere alla conclusione prima che il Governo decidesse di recepirne il contenuto all'interno dell'emendamento alla legge di conversione del decreto c.d. incentivi: il disegno di legge di conversione del decreto c.d. quote latte era infatti già stato approvato dal Senato ed era ormai all'esame dell'Assemblea della Camera.

Dall'altro, occorre sottolineare come non può parlarsi di «catena» composta dai due decreti, dubitandosi fortemente che il contenuto di questi ultimi (l'introduzione di misure urgenti, da un lato, a sostegno dei settori industriali in crisi e, dall'altro, nel settore lattiero – caseario) possa ricondursi al medesimo ambito materiale.

Non è un caso se nel corso dell'esame parlamentare è stata particolarmente dibattuta da parte dell'Assemblea della Camera la questione se ai sensi dell'art. 96-*bis*, comma 7, r.C., fosse da ritenersi «strettamente attinente alla materia del decreto legge» c.d. incentivi, l'emendamento contenente il contenuto normativo sostanziale del decreto c.d. quote latte<sup>62</sup>.

### *2.3. L'abrogazione automatica e generalizzata (c.d. taglialeggi) mediante decreto – legge e la «catena» di decreti in materia di semplificazione normativa*

Meritevole di autonoma trattazione è il caso della «catena» costituita dai decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008 data la peculiarità del loro contenuto: l'introduzione di misure di semplificazione normativa attraverso lo strumento dell'abrogazione automatica e generalizzata di una notevole quantità di leggi ritenute obsolete.

Il Governo ha provveduto ad introdurre attraverso i due decreti – legge tale strumento nonostante fosse già stato avviato, come è noto, quel complesso percorso *ad hoc* per ridurre lo *stock* normativo vigente previsto dalla legge di semplificazione per l'anno 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246), il meccanismo del c.d. taglialeggi. La scelta di «anticipare» una parte degli effetti che discenderanno da quest'ultimo comporterà inevitabilmente conseguenze operative sul prosieguo dei primi adempimenti già assunti per la sua attuazione.

a) *Le modalità operative del meccanismo contenuto nei decreti n. 112 e n. 200.* Queste, in sintesi, le modalità operative del meccanismo di semplificazione normativa introdotto con i due decreti – legge<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. A. C., XVI leg., res. sten. 1° aprile 2009.

Il Governo è intervenuto in prima battuta con l'art. 24 del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria<sup>64</sup>. Tale articolo ha disposto, a far data dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, l'abrogazione delle disposizioni elencate nell'allegato A, ovvero un elenco di 3.574 leggi approvate tra il 1864 ed il 1997 e ritenute obsolete.

Alcune modifiche a tale meccanismo abrogativo sono state apportate in sede di approvazione del disegno di legge di conversione (legge 6 agosto 2008, n. 133<sup>65</sup>) ed hanno riguardato: l'elevazione del termine per l'operatività del meccanismo stesso a centottanta giorni; la previsione di una clausola di coordinamento di tale meccanismo con il percorso del c.d. taglialeggi (così formulata: «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246»); l'individuazione da parte del Governo (peraltro, senza che sia previsto un termine per tale adempimento) «con atto ricognitivo» delle disposizioni di rango regolamentare «implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato A»; la riduzione a 3.370 delle disposizioni da abrogare contenute nell'allegato A.

All'approssimarsi della scadenza del termine dei centottanta giorni previsti dal decreto n. 112 (22 dicembre 2008), essendo ormai imminente l'operatività del meccanismo abrogativo ivi previsto, il Governo è intervenuto con il decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa<sup>66</sup>.

Sono due le principali misure in esso contenute.

La prima misura è l'abrogazione, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, di ulteriori 28.889 leggi approvate tra il 1861 ed il 1947 e contenute nell'allegato 1, accompagnata dall'individuazione da parte del Governo (anche in questo caso senza la previsione di alcun termine per tale adempimento) «con atto ricognitivo» delle disposizioni di rango regolamentare «implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi inseriti nell'Allegato 1». La legge di conversione del decreto – legge n. 200 (legge 18 febbraio 2009, n. 9<sup>67</sup>) ha poi introdotto alcune modifiche alle modalità operative di questo ulteriore meccanismo abrogativo, tra le quali: il prolungamento del termine di operatività

---

<sup>63</sup> Per un approfondimento si vedano i dossier predisposti dal Senato della Repubblica sui due decreti – legge. Sul decreto – legge n. 112, cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Tagliar leggi con decreto – legge*, nuova ed. giugno 2008, e Id., *La semplificazione nella legge n. 133 del 2008*, ottobre 2008. Sul decreto – legge n. 200, cfr. Id., *Ancora un decreto – legge per abrogare leggi*, dicembre 2008.

<sup>64</sup> Cfr. G.U. n. 147 del 25 giugno 2008.

<sup>65</sup> Cfr. G.U. n. 195 del 21 agosto 2008.

<sup>66</sup> Cfr. G.U. n. 298 del 22 dicembre 2008.

<sup>67</sup> Cfr. G.U. n. 42 del 20 febbraio 2009.

dell'abrogazione, posticipato al 16 dicembre 2009; l'introduzione di una clausola di coordinamento con il percorso del c.d. taglialeggi (così formulata: «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246»); la trasmissione alle Camere entro il 30 giugno 2009 da parte del Ministro per la semplificazione normativa di «una relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste [dal decreto] sull'ordinamento vigente»; la fissazione di un termine (16 dicembre 2009) per l'adozione da parte del Governo dei due atti ricognitivi, già menzionati, di cui ai decreti n. 112 e n. 200.

La seconda misura è la soppressione dall'allegato A del decreto – legge n. 112 di una serie di disposizioni contenute nell'allegato 2 del decreto – legge n. 200. Tale operazione ha, in pratica, condotto al «salvataggio» ad opera del decreto n. 200 di una serie di disposizioni inizialmente incluse nell'allegato A del decreto n. 112 e che stavano per essere abrogate ad opera di quest'ultimo, alla scadenza cioè del centottantesimo giorno dalla sua entrata in vigore<sup>68</sup> (si è dunque trattato di una «revoca di abrogazione già disposta» e non di un fenomeno di «riviviscenza normativa»<sup>69</sup>).

La *ratio* del ricorso al decreto – legge per compiere le due operazioni di semplificazione normativa è stata chiarita dal Ministro per la semplificazione Calderoli nel corso della seduta della I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 15 gennaio 2009. Nel dicembre 2007 il Governo Prodi aveva compiuto la ricognizione della legislazione vigente, ovvero il primo adempimento per l'attuazione del percorso del c.d. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005. Ebbene, il Governo Berlusconi ha individuato nel decreto – legge «l'unico» strumento che, oltre ad operare la semplificazione dello *stock* normativo, fosse contemporaneamente «in grado di stimolare la collaborazione delle amministrazioni interessate alla salvaguardia della normativa ritenuta necessaria».

Il decreto n. 112, prima, ed il decreto n. 200, poi, hanno infatti consentito di disporre l'abrogazione di una serie di disposizioni e, contemporaneamente, di condizionare l'effetto dell'abrogazione stessa alla scadenza di un termine, con l'effetto pratico, appunto, di «stimolare» le amministrazioni interessate a segnalare entro tale scadenza gli atti ritenuti indispensabili, da «salvare» dall'incombente abrogazione. Il «salvataggio» degli atti «destinati» ad essere abrogati ad opera del decreto n. 112 (ma successivamente segnalati dalle amministrazioni come indispensabili) è stato quindi compiuto proprio ad opera del successivo decreto n. 200, prima del decorso del termine previsto dal decreto n. 112

---

<sup>68</sup> Peraltro si segnala che analoga operazione di espunzione dall'elenco di cui all'allegato A del decreto – legge n. 112 e conseguente «salvataggio» dall'imminente abrogazione, è stata condotta, sia pur limitatamente ad una sola disposizione, dall'art. 2-ter della legge 22 dicembre 2008, n. 201, di conversione del decreto – legge 23 ottobre 2008, n. 162.

<sup>69</sup> Cfr. O. FORLENZA, *Preferibile un atto regolamentare all'abrogazione implicita delle norme*, in *Guida al diritto*, n. 2, 2009, p. 42.

stesso per la loro abrogazione; il salvataggio degli atti «destinati» ad essere abrogati ad opera del decreto n. 200 (e che saranno eventualmente segnalati dalle amministrazioni come indispensabili) sarà presumibilmente compiuto entro il termine previsto dal decreto n. 200 per la loro abrogazione.

b) *I profili problematici.* Sono almeno tre tuttavia i profili da segnalare con riguardo alle operazioni di semplificazione normativa compiute dal Governo con i decreti n. 112 e n. 200 del 2008.

Il primo profilo attiene alla scelta di ricorrere allo strumento del decreto – legge. Per conseguire un risultato (comunque di per sé apprezzabile, quale la riduzione dello *stock* normativo) si è ricorsi ad uno strumento che relega il Parlamento in posizione subalterna nello svolgimento di un'ampia opera di normazione (sia pure normazione «in negativo», dato che si procede mediante abrogazione).

Anche il meccanismo del c.d. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005 presenta numerosi aspetti problematici di costituzionalità sotto questo profilo, dato il conferimento di una delega di potestà normativa al Governo dai confini indeterminati<sup>70</sup>. Tuttavia tale meccanismo sembra coinvolgere maggiormente il Parlamento nell'operazione di semplificazione rispetto allo strumento del decreto – legge, in particolare grazie al ruolo svolto dalla Commissione bicamerale per la semplificazione, chiamata ad esprimere un parere sugli schemi di decreto legislativo adottati dal Governo.

Come è noto, la legge n. 246 del 2005 prevede che entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, il Governo sia chiamato ad individuare le disposizioni legislative statali vigenti ed a trasmettere al Parlamento una relazione finale (art. 14, comma 12), adempimento avvenuto con la presentazione il 14 dicembre 2007 della c.d. relazione Pajno<sup>71</sup>. Il Governo è poi delegato ad adottare, entro i successivi 24 mesi e nel rispetto dei

---

<sup>70</sup> Questo ed altri problematici profili del c.d. taglialeggi sono stati evidenziati dalla dottrina. In particolare, sull'indeterminatezza della delega e sulle incertezze interpretative connesse al termine di discrimine temporale della pubblicazione anteriore al 1° gennaio 1970, cfr. P. CARNEVALE, *Qualità della legislazione e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, 2007, p. 103 ss.; sull'incertezza dei confini degli «insiemi normativi» delle disposizioni escluse dall'operazione di semplificazione e sulle conseguenze sul piano della certezza del diritto derivanti dalla delega integrativa e correttiva, cfr. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce: a proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 293 ss., e Id., *Le materie escluse e i decreti legislativi "correttivi"*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla LUISS "Guido Carli" il 1° aprile 2008*, Roma, 2008, p. 51 ss.; sul «contenuto» (di semplificazione meramente formale o sostanziale) dei decreti legislativi previsti dalla delega c.d. taglialeggi, cfr. M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in N. LUPO – R. ZACCARIA (a cura di), *La delega "taglialeggi"*, cit., p. 41; sulla delega al Governo per l'individuazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesioni dei diritti costituzionali dei cittadini, cfr. R. PAGANO, *Qualche osservazione sull'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246)*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 293 ss.

principi e criteri direttivi stabiliti nella legge n. 246, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali «si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (art. 14, comma 14). Sugli schemi dei decreti legislativi è chiamata ad esprimere parere la Commissione bicamerale per la semplificazione (art. 14, comma 19). Solo una volta decorso tale termine biennale, opererà l'abrogazione delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 16), rimanendo comunque in vigore le disposizioni riconducibili alle categorie di cui all'art. 14, comma 17.

Le Camere sembrano al contrario private della possibilità di potersi esprimere in modo pienamente consapevole sulla portata dell'operazione abrogativa ove compiuta con lo strumento del decreto – legge, dato il breve termine di sessanta giorni a disposizione del Parlamento per esaminarne compiutamente le implicazioni e data l'operatività senz'altro dell'abrogazione alla scadenza del successivo termine previsto dal decreto<sup>72</sup>. Alcune modifiche introdotte nella legge di conversione, come si vedrà tra breve, hanno contribuito ad assicurare un maggiore controllo da parte delle Camere sull'operato del Governo nell'operazione di semplificazione normativa di cui al decreto n. 200 ma è comunque l'impianto di fondo del meccanismo ad apparire insoddisfacente data la sua sostanziale riconduzione all'esclusiva disponibilità del Governo.

Il secondo profilo consiste nella problematicità che la scelta di «anticipare» con decreto – legge l'abrogazione di una gran parte dello *stock* normativo vigente comporta in termini di coordinamento con il percorso *in itinere* del c.d. taglialeggi di cui alla legge n. 246 del 2005. Si tratta di un profilo segnalato dal Comitato per la legislazione nei pareri sui disegni di legge di conversione dei due decreti<sup>73</sup>.

Va tuttavia riconosciuto che alcune modifiche introdotte nella legge di conversione del decreto n. 200 hanno in parte contribuito a depotenziare tale aspetto: non solo, come già accaduto nella legge di conversione del decreto n. 112, è stata espressamente prevista una clausola di coordinamento con il percorso del c.d. taglialeggi («salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246») ma il termine di operatività del meccanismo abrogativo ad opera del decreto n. 200 è stato fatto coincidere con quello di operatività dello stesso meccanismo del c.d. taglialeggi (16 dicembre 2009)<sup>74</sup>. A ciò si

---

<sup>71</sup> Cfr. XV legislatura, Doc. XXVII, n. 7, *Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246)*, presentata dal Presidente del Consiglio alle Camere il 14 dicembre 2007.

<sup>72</sup> Come rilevato dal Comitato per la legislazione, in particolare, «la formazione di un elenco così vasto di atti normativi [da abrogare] sulla base del solo ordine cronologico, non accompagnato da alcuna classificazione per settori omogenei, non consente una piena verifica in sede parlamentare della portata complessiva dell'intervento». Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 15 gennaio 2009.

<sup>73</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 9 luglio 2008 e 5 gennaio 2009.

<sup>74</sup> Si segnala, peraltro, come il disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (A.S.

aggiunga che nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto n. 200, il Governo ha accolto un ordine del giorno con il quale si è impegnato «a valutare l'opportunità - nelle more dell'attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 - di rinnovare l'adempimento fissato dal comma 12 del predetto articolo».

Ciò significa che il Governo si è impegnato a trasmettere alle Camere «un aggiornamento della relazione - già presentata dal precedente Governo il 14 dicembre 2007 - concernente la ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti e le eventuali incongruenze e antinomie riscontrate nell'attività di verifica»<sup>75</sup>. Ovvero, in altri termini, a «ripartire» nel percorso della semplificazione normativa dalla c.d. relazione Pajno, che ha costituito il primo significativo adempimento del percorso del c.d. taglialeggi ma che oggi necessita inevitabilmente di venire aggiornata alla luce degli effetti sulla legislazione vigente dei decreti – legge n. 112 e n. 200 del 2008.

Il terzo profilo attiene infine al paradosso di essere ricorsi ad una «catena» di decreti – legge proprio per compiere un'operazione di semplificazione normativa. Nonostante, infatti, la disposizione abrogativa contenuta nel decreto n. 112 non avesse ancora prodotto i suoi effetti, il Governo, sopprimendo con il decreto n. 200 una serie di disposizioni contenute nell'allegato A del decreto n. 112, ha infatti finito per incidere su una disposizione di recente approvazione. Una tecnica che il Comitato per la legislazione ha definito, lo si è visto, come «una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione»<sup>76</sup>.

#### *2.4. La conseguenza di tali tecniche normative sulla qualità della legislazione: il problema dei mancati coordinamenti normativi*

Il ricorso da parte del Governo alle «catene» di decreti – legge ed ai decreti «a perdere» nella XVI legislatura sta comportando rilevanti implicazioni sul piano della qualità della legislazione.

Tali fenomeni, oltre a costituire *di per sé* un *vulnus* al principio della certezza del diritto, come si chiarirà nel paragrafo 3.2, generano spesso la conseguenza di un mancato coordinamento tra le disposizioni disciplinanti i medesimi ambiti materiali.

Non è un caso se nei pareri del Comitato per la legislazione sui disegni di legge di conversione, ai consueti rilievi circa il mancato coordinamento di questi ultimi con la normativa vigente, si siano venuti ad

---

1082 – B), approvato dal Senato il 26 maggio 2009 e non ancora pubblicato, preveda la posticipazione del termine per l'operatività del meccanismo del c.d. taglialeggi di un ulteriore anno, in pratica al 16 dicembre 2010.

<sup>75</sup> Cfr. O.d.g. 9/02044-A/001, presentato dal deputato Zaccaria il 29 gennaio 2009.

<sup>76</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 15 gennaio 2009. Con analoga formula il Comitato si è espresso nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto – legge 23 ottobre 2008, n. 162 (sul quale cfr. nota n. 68). Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 26 novembre 2008.

aggiungere specifici rilievi relativi al mancato coordinamento con disposizioni contenute in altri decreti – legge o leggi di conversione recentemente approvati.

Solo qualche esempio del fenomeno.

Un caso di mancata unificazione e coordinamento tra disposizioni afferenti i medesimi profili disciplinari si è verificato in occasione della «catena» di decreti aventi ad oggetto l'emergenza rifiuti in Campania.

Il «terzo» decreto in materia (decreto – legge n. 172 del 2008) ha infatti introdotto numerose disposizioni negli articoli 1, 4, 7, 8 e 13 disciplinanti lo stesso ambito materiale (raccolta differenziata di rifiuti, affidamento del servizio di raccolta di rifiuti, iniziative di informazione rivolte ai cittadini, interventi di potenziamento della struttura della protezione civile) di disposizioni contenute nel «primo» decreto in materia (decreto – legge n. 90 del 2008) come convertito in legge (legge 14 luglio 2008, n. 123). Come segnalato dal Comitato per la legislazione nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto n. 172, la disciplina di tali ambiti è stata da quest'ultimo introdotta senza alcuna unificazione e coordinamento con quella contenuta nel primo<sup>77</sup>.

Un caso di mancato coordinamento normativo potenzialmente idoneo a generare dubbi interpretativi si è avuto con riferimento ai due decreti – legge in materia di sicurezza. L'autorizzazione all'impiego di un contingente di 500 militari delle Forze armate in presenza di fenomeni di emergenza criminale è stata disposta dall'articolo 2 del «secondo» decreto in materia di sicurezza (decreto – legge n. 151 del 2008) introducendo un nuovo comma nell'articolo 7-*bis* del «primo» decreto avente il medesimo oggetto (decreto – legge n. 92 del 2008). Tuttavia il mancato coordinamento di tale disposizione con quella contenuta nello stesso articolo 7-*bis* (già contenente l'autorizzazione all'impiego di un contingente di militari delle Forze armate per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, non superiore a 3.000 unità), ha generato il dubbio se il contingente di 500 unità dovesse o meno intendersi compreso in quello già previsto nel «primo» decreto<sup>78</sup>.

Numerosi, poi, i casi di mancato coordinamento tra le disposizioni contenute nei decreti – legge e quelle contenute nel decreto – legge n. 112 del 2008: è il caso di varie disposizioni contenute nel decreto in materia di spesa sanitaria (decreto – legge 7 ottobre 2008, n. 154)<sup>79</sup> o di quelle contenute nell'articolo 5 del decreto in materia di istruzione e università (decreto – legge 1° settembre 2008, n. 137) relative all'adozione dei libri di testo nelle scuole e per le quali, come segnalato dal Comitato per la legislazione, è mancato un «pieno coordinamento» con quelle contenute nell'articolo 15 del decreto – legge n. 112 del 2008<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 12 novembre 2008.

<sup>78</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 6 novembre 2008.

<sup>79</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 20 novembre 2008.

<sup>80</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 17 settembre 2008.

### **3. I controversi profili di legittimità costituzionale delle tecniche normative utilizzate nella XVI legislatura**

Le tecniche normative che stanno caratterizzando la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura presentano alcuni controversi profili di legittimità costituzionale.

Nei paragrafi 1.2. e 2.2. si è già trattato il profilo connesso agli articoli 77 e 81 Cost.: l'elusione dei controlli presidenziali cui, in pratica, rischia di condurre il fatto di sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converta un decreto – legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato, magari recependo interamente il contenuto di un decreto «a perdere»,

Qui ci si vuole concentrare su altri due controversi profili di legittimità costituzionale di tali tecniche.

#### **3.1. Le «catene» di decreti e i decreti «a perdere» come «indici» della carenza dei requisiti di necessità ed urgenza?**

Nella XVI legislatura sono numerose le manifestazioni concrete di quelle che la dottrina ha definito come «figure sintomatiche» di abuso del decreto – legge<sup>81</sup> o «casi paradigmatici» di carenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza<sup>82</sup>: è infatti sufficiente una lettura dei pareri del Comitato per la legislazione sui disegni di legge di conversione dei decreti – legge per scorgere frequenti segnalazioni, ad esempio, di ipotesi di decreti – legge contenenti misure di non immediata applicazione<sup>83</sup> o aventi un contenuto non omogeneo<sup>84</sup>.

L'importanza di simili «indici» è stata d'altronde confermata dalla Corte costituzionale che, nelle sentenze n. 171 del 2007<sup>85</sup> e n. 128 del

<sup>81</sup> Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto – legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, p. 346 ss. Per la prassi della decretazione d'urgenza nel corso della XIV legislatura analizzata rispetto alle possibili «figure sintomatiche» di abuso del decreto – legge, cfr. Id., *Decreto – legge e attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 73 ss.

<sup>82</sup> Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto – legge*, cit., p. 433 ss.

<sup>83</sup> Si vedano, ad esempio, i rilievi contenuti nei pareri del Comitato per la legislazione sul decreto – legge 23 maggio 2008, n. 23; sul decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112; sul decreto – legge 10 novembre 2008, n. 180; sul decreto – legge 29 novembre 2008, n. 185; sul decreto – legge 22 dicembre 2008, n. 200. Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. som. 2 luglio 2008, 9 luglio 2008, 10 dicembre 2008, 17 dicembre 2008, 15 gennaio 2009.

<sup>84</sup> Si vedano i riferimenti nel paragrafo 1.1.

<sup>85</sup> Cfr. Corte cost. 9 maggio 2007, n. 171, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 1662 ss. 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, p. 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, in *Foro it.*, 2007, p. 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.*,

2008<sup>86</sup>, ha chiarito come la verifica se «risultati evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere» vada compiuta alla stregua di «indici intrinseci ed estrinseci»<sup>87</sup>.

Quanto ai due fenomeni che stanno caratterizzando la prassi della decretazione d'urgenza nella XVI legislatura (le «catene» di decreti ed i decreti «a perdere»), va detto che anch'essi potrebbero rappresentare «indici» della carenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Per quanto attiene al fenomeno delle «catene» di decreti, è stata riconosciuta in dottrina l'impossibilità di «escludere *a priori* la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza nelle ipotesi in cui la stessa materia – episodicamente e in via del tutto eccezionale – venga disciplinata con una serie di decreti - legge»<sup>88</sup>. Ciò non toglie, però, che nei casi in cui la disciplina della stessa materia sia introdotta *non* episodicamente e *non* in via del tutto eccezionale con una «catena» di decreti – legge, ciò possa configurarsi come un «indice» della carenza di suddetti presupposti.

Per quanto attiene al fenomeno dei decreti «a perdere», la riconduzione del contenuto normativo di un decreto – legge all'interno del disegno di conversione di un ulteriore decreto nella forma di emendamenti con efficacia solo *pro futuro* e l'approvazione di una mera legge di «cristallizzazione»<sup>89</sup> degli effetti con riferimento al periodo di vigenza del

---

2007, p. 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, p. 3599 ss.; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità dei decreti – legge*, in *Rass. parl.*, 2007, p. 1001 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto – legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 831 ss.

<sup>86</sup> Cfr. Corte cost. 30 aprile 2008, n. 128, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1468 ss. Sulla sentenza n. 128 del 2008, cfr. A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto – legge*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1502 ss.; R. ROMBOLI, *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto – legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro it.*, 2008, p. 3044 ss.; A. RUGGERI, *«Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti – legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in *Foro it.*, 2008, p. 3048 ss.

<sup>87</sup> Su tali profili, cfr. M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti di «necessità ed urgenza» dei decreti – legge*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1433 ss. e, di recente, alla luce della sentenza n. 171 del 2007, S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto – legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2007.

<sup>88</sup> Cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto – legge*, cit., p. 445.

<sup>89</sup> Secondo la terminologia di P. CARNEVALE – A. CELOTTO, *La Corte e la regolazione dei «rapporti sorti sulla base dei decreti – legge non convertiti»*. *Qualche considerazione sulla legge di cui all'art. 77, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione alla luce del suo trattamento nella giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, I, Torino, 2001, p. 362 ss. Sulla legge di sanatoria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 244 del 1997, si vedano anche A. SIMONCINI, *La*

decreto, sembrano evidenziare, a rigor di logica, la carenza di ragioni d'urgenza alla base dell'approvazione di un simile decreto. Tuttavia non è del tutto chiaro fino a che punto simili dinamiche fattuali possano costituire «indici» giuridicamente rilevanti ai fini del sindacato da parte della Corte costituzionale: come è stato notato, nella sentenza n. 171 del 2007 non è stato pienamente definito «quali elementi saranno ritenuti utili (e sufficienti) come fonti per dedurre l'esistenza dei presupposti»<sup>90</sup>.

### 3.2. La violazione del principio della certezza del diritto

I fenomeni delle «catene» di decreti e dei decreti «a perdere» presentano controversi profili di legittimità costituzionale sotto un ulteriore aspetto, quello della violazione del principio della certezza del diritto.

A tale proposito appare opportuna la rilettura di alcuni passaggi della già ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 nonché della più recente sentenza n. 171 del 2007, che ha dichiarato l'illegittimità di un decreto – legge per evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza.

Nella prima sentenza la Corte evidenziò il contrasto della prassi della reiterazione con i principi attinenti (oltre che, come già visto, alla forma di governo) anche alla forma di Stato, chiarendo come tale prassi finisse per «intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o [...] sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale».

Nella seconda sentenza la Corte, dopo aver ribadito come «l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale», ha chiarito come esso sia «correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali». Tale passaggio è stato valorizzato in dottrina in particolare da Ruggeri il quale, cogliendo come la «prospettiva» della Corte in quest'ultima sentenza non sia solo quella della forma di governo ma «anche (e soprattutto) l'altra della forma di Stato», ha rilevato come, in particolare, una disciplina disomogenea contenuta in un decreto – legge sia in grado di mettere «a rischio la certezza del diritto e, ad un tempo, la certezza dei diritti»<sup>91</sup>.

---

*regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti – legge non convertiti (in margine alla sentenza n. 244 del 1997 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2777 ss.; F. DAL CANTO, *La sanatoria degli effetti dei decreti – legge non convertiti ex art. 77, u.c., Cost. nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., p. 435 ss.; R. GRANATA, *Decreto legge non convertito e legge di sanatoria: trasferibilità della questione di legittimità costituzionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Caianiello*, Napoli, 2008, p. 393 ss.

<sup>90</sup> Cfr. S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà*, cit.

<sup>91</sup> Come sottolineato da A. RUGGERI, *Ancora una svolta (seppur non decisiva)*, cit.

Parte della dottrina ha già evidenziato, in generale, come sussista un nesso tra conoscibilità della legge e forma di Stato<sup>92</sup> e come possa predicarsi l'incostituzionalità di leggi «oscure»<sup>93</sup>, tant'è che lo stesso Ruggeri, nel citato commento alla sentenza n. 171 del 2007, chiarisce come le riflessioni della Corte attinenti alla disomogeneità del decreto – legge vadano estese alla legge di conversione e ad «ogni legge, sia o no di “conversione”»<sup>94</sup>. Qui ci si vuole però concentrare, più limitatamente, sulla sola fonte decreto – legge/legge di conversione ed evidenziare come da entrambe le sopra citate sentenze della Corte (espressamente o implicitamente) emerga la constatazione di come dalle tecniche normative cui Governo e Parlamento fanno ricorso nella decretazione d'urgenza (la reiterazione, l'approvazione di un contenuto disomogeneo o l'emendamento del contenuto del decreto in sede di legge di conversione<sup>95</sup>) possa discendere una lesione del principio della certezza del diritto.

Come è stato efficacemente colto, la nuova situazione di abuso che oggi sembra caratterizzare la decretazione d'urgenza, una volta conclusa la prassi della reiterazione, consiste proprio nel ricorso ad «ogni canale delle procedure parlamentari per arrivare a creare prodotti che sembrano non rispondere ai canoni formali previsti dall'ordinamento»: si è dunque passati da un fenomeno, quale quello della reiterazione, qualificabile in termini di «iper-produzione» o «inflazione» normativa, ad un fenomeno, composito, qualificabile in termini di «cattiva produzione» o «inquinamento» normativi<sup>96</sup>.

Ebbene, è in questo quadro che possono contestualizzarsi le tecniche normative che stanno caratterizzando la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura: le «catene» di decreti ed i decreti «a perdere».

Da un lato, il succedersi di decreti – legge, spesso a breve distanza l'uno dall'altro, che intervengono sulla stessa materia disciplinata da un precedente decreto non può che arrecare un pregiudizio alle esigenze di stabilità e certezza del diritto.

---

<sup>92</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in <http://www.tecnichenormative.it/draft/Costanzo.pdf>

<sup>93</sup> Cfr. M. ANIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma – Bari, p. 117 ss.

<sup>94</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Ancora una svolta (seppur non decisiva)*, cit.

<sup>95</sup> Mentre le prime due tecniche sono espressamente censurate, rispettivamente, nella sentenza n. 360 del 1996 e n. 171 del 2007, l'emendabilità del decreto – legge ad opera della legge di conversione è fatta oggetto delle critiche di Ruggeri nel citato commento alla sentenza n. 171 del 2007. In particolare, sottolinea Ruggeri, proprio il «circoscrivere in vario modo le possibilità operative delle Camere» in sede di conversione restringerebbe «gli spazi per quell'uso abnorme della decretazione d'urgenza che [...] malgrado le misure di contenimento poste in essere dalla giurisprudenza (specie in fatto di reiterazione), non ha fin qui portato gli effetti sperati». Cfr. A. RUGGERI, *Ancora una svolta (seppur non decisiva)*, cit.

<sup>96</sup> Cfr. A. GHIRIBELLI, *Il rapporto Governo – Parlamento nella conversione dei decreti – legge davanti alla Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, p. 683 ss.

Dall'altro, l'introduzione nell'ordinamento con decreto – legge di una disciplina «destinata» per pubblica dichiarazione del Governo a decadere (salvo poi, nei fatti, il sostanziale recepimento di tale disciplina nella legge di conversione di un ulteriore decreto e la sanatoria degli effetti) non può che inficiare lo stesso principio del legittimo affidamento.

#### **4. Postilla. L'impossibilità per il Comitato per la legislazione di esprimere nuovamente parere su un disegno di legge di conversione emendato.**

Le dinamiche appena descritte che stanno caratterizzando la prassi della XVI legislatura in merito alla decretazione d'urgenza hanno contribuito a far emergere la rilevanza di una lacuna nel Regolamento della Camera dei deputati relativa al funzionamento del Comitato per la legislazione.

Come è noto, il Comitato è l'organo della Camera dei deputati chiamato ad esprimere parere sulla qualità della legislazione dei progetti di legge. Tuttavia, nel Regolamento della Camera esso è configurato espressamente come organo di consulenza delle Commissioni permanenti e non dell'Assemblea: ai sensi degli articoli 16-*bis* e 96-*bis* r.C., infatti, il Comitato «esprime pareri alle Commissioni»<sup>97</sup>. La conseguenza è che, ove un progetto di legge sia fatto oggetto di emendamenti in Assemblea, il Comitato è impossibilitato ad esprimere nuovamente il proprio parere su di esso, privandosi in tal modo la Camera del contributo che il Comitato può offrire circa i profili di qualità della legislazione del progetto di legge nella versione emendata dall'Assemblea.

Le conseguenze appaiono ancora più rilevanti nel caso in cui oggetto del parere del Comitato sia un disegno di legge di conversione di un decreto – legge (art. 96-*bis*, comma 1, r.C.).

Da un lato, in quanto la disciplina speciale prevista per i pareri sui disegni di legge di conversione (ai sensi della quale il Comitato è tenuto ad esprimere parere entro cinque giorni dall'assegnazione del disegno di legge) rende impossibile per il Comitato esprimersi per una seconda volta addirittura nel caso in cui gli eventuali emendamenti siano introdotti dalla Commissione in sede referente.

Dall'altro, perché, se si riflette sulla funzione svolta dal Comitato della legislazione in sede di parere su disegni di legge di conversione di decreti – legge, ciò che appare vulnerato in caso di mancata espressione di un nuovo parere è lo stesso ruolo di controllo del Parlamento nei confronti del Governo. Come è stato evidenziato, infatti, la funzione del Comitato in tale fattispecie (come d'altronde accade in riferimento ai pareri su schemi di atti normativi del Governo ex art. 96-*ter*, comma 3, r.C.), è quella di

---

<sup>97</sup> Non sono tuttavia mancati tentativi di interpretazione estensiva del comma 4 dell'art. 16-*bis* r.C. nel senso di consentire l'espressione di un parere del Comitato all'Assemblea. Cfr. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 538.

rafforzare «l'alterità Governo-Parlamento» e di «arricchire»<sup>98</sup> la funzione di controllo svolta da quest'ultimo nei confronti del Governo. Ebbene, tale funzione appare depotenziata nel caso in cui, come di fatto accade, il Comitato per la legislazione sia impossibilitato ad esprimersi per una seconda volta ove il disegno di legge di conversione sia fatto oggetto di rilevanti emendamenti (in genere, governativi).

Nella seduta dell'Assemblea del 17 giugno 2008, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto – legge 23 maggio 2008, n. 90, è stata sottoposta al Presidente della Camera in sede di richiamo al Regolamento la questione di estendere anche all'Assemblea la possibilità riconosciuta a ciascuna Commissione ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 4, r.C. di sottoporre un progetto di legge al parere del Comitato per la legislazione<sup>99</sup>.

Tuttavia il Presidente della Camera, oltre a ribadire il fatto che in generale il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimere i suoi pareri alle Commissioni permanenti e non all'Assemblea, ha rilevato come, nel caso dei disegni di legge di conversione di decreti – legge, «l'esame del Comitato non può che svolgersi sul testo ad esso direttamente assegnato dal Presidente della Camera». L'articolo 96-*bis* r.C. dispone infatti che «i disegni di legge di conversione, contemporaneamente alla loro assegnazione alle Commissioni competenti, siano sempre assegnati direttamente anche al Comitato per la legislazione»: si tratta di una «disciplina speciale caratterizzata, tra l'altro, da un termine per l'espressione del parere del Comitato (cinque giorni) significativamente più breve del termine assegnato in via generale alle Commissioni per concludere la fase referente (quindici giorni)»<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Così N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI, *Maggioranze e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, 2004, pp. 109-138.

<sup>99</sup> Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 17 giugno 2008, Richiamo al Regolamento del deputato Zaccaria.

<sup>100</sup> Va tuttavia segnalato il fatto che nel caso in cui il Governo ricorra alla tecnica dei decreti «a perdere» ed al recepimento del loro contenuto normativo all'interno di emendamenti al disegno di legge di conversione di un ulteriore decreto - legge, le conseguenze dell'impossibilità per il Comitato di pronunciarsi una seconda volta appaiono ancor più rilevanti. In tal caso, infatti, è il contenuto normativo di un decreto – legge (e non semplicemente il contenuto normativo di un emendamento ad un disegno di legge di conversione di un decreto – legge) ad essere in radice sottratto al parere del Comitato. Da un lato, infatti, l'attivazione del Comitato per la legislazione in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto «a perdere» è inibita in conseguenza del mancato avvio dello stesso procedimento di conversione (per un principio generale di economia dei lavori parlamentari, in quanto, appunto, si tratta di un decreto – legge «destinato» a decadere). Dall'altro, ove il contenuto normativo di tale decreto – legge venga recepito all'interno di emendamenti al disegno di legge di conversione di un ulteriore decreto – legge, alla possibilità per il Comitato di pronunciarsi su tale contenuto in sede di esame di quest'ultimo disegno di legge di conversione osta il fatto che l'esame del Comitato debba svolgersi sul testo ad esso direttamente assegnato dal Presidente della Camera e non su quello successivamente emendato.

Il Presidente della Camera ha comunque riconosciuto l'esigenza di procedere ad una «definitiva e più puntuale definizione delle funzioni e del ruolo del Comitato per la legislazione».

In modo più esplicito, la questione circa l'opportunità di sottoporre nuovamente all'esame del Comitato per la legislazione un disegno di legge di conversione di un decreto – legge modificato rispetto al testo già oggetto di parere, è stata sottoposta al Presidente della Camera in sede di richiamo al Regolamento il 6 novembre 2008, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto – legge 25 settembre 2008, n. 149<sup>101</sup>.

Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 è stata effettivamente avviata una riflessione in merito al punto. Il Presidente della Camera, riconosciuto come la soluzione del problema non possa che discendere da una modifica regolamentare, ha prospettato la possibilità che in attesa di modificare il Regolamento si possa introdurre una fase sperimentale al fine di verificare la concreta fattibilità della soluzione individuata. A tale fine, dopo aver sottoposto alla Giunta una serie di aspetti problematici afferenti la possibilità di un secondo parere da parte del Comitato, ha affidato a due relatori il compito di formulare una proposta in merito<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> «Consentiamo almeno che il Comitato per la legislazione, in presenza di “significative modifiche” ai testi iniziali dei decreti – legge, possa, su iniziativa [del] Presidente o del presidente della Commissione, o di concerto, essere chiamato ad una nuova valutazione». Cfr. A.C., XVI leg. res. sten., 6 novembre 2008, Richiamo al Regolamento del deputato Zaccaria.

<sup>102</sup> Cfr. A.C., XVI leg., Giunta per il Regolamento, res. som. 13 gennaio 2009.