

A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione

di Nicola Lupo *

(14 aprile 2004)

1. La legge 27 ottobre 2003, n. 290 solleva, come si evince già dal suo titolo ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità"), il problema della possibilità di inserire norme di delega legislativa all'interno di leggi di conversione di decreti-legge.

E' bene preliminarmente chiarire che per norme della legge di conversione si intendono qui tanto quelle inserite dal Parlamento nell'articolato del decreto-legge, quanto quelle che il Parlamento aggiunge all'articolo del disegno di legge con cui si dispone la conversione in legge del decreto (come è accaduto, ad esempio, nell'appena citato caso della legge n. 290 del 2003, in cui le due norme di delega sono state collocate dal Senato ai commi 2 e 3 dell'articolo 1 della legge di conversione): la distinzione è infatti meramente nominalistica, in entrambe le ipotesi trattandosi di disposizioni inserite con un emendamento parlamentare nel corso della conversione in legge del decreto-legge. Del tutto patologica deve ritenersi, invece, l'ipotesi in cui è il Governo ad introdurre nel disegno di legge di conversione, sin nella sua originaria formulazione, oltre alla disposizione di conversione (in genere posta nell'art. 1, comma 1, dello stesso) e all'eventuale clausola di salvezza di altri decreti-legge (come accadeva nelle "catene" di decreti-legge reiterati), disposizioni normative ulteriori, più o meno direttamente connesse al decreto-legge, ma non incluse in questo: il disegno di legge di conversione costituisce, infatti, unicamente il mezzo attraverso cui il Governo adempie all'obbligo di trasmettere alle Camere il decreto-legge e assume la forma di un disegno di legge (cui è allegato il testo del decreto-legge) soltanto perché l'esito prefigurato dalla carta costituzionale consiste nella conversione in legge del decreto medesimo, attraverso, appunto, la legge di conversione. Eppure, non sono mancati, nella prassi, alcuni sporadici casi devianti, di uso improprio del disegno di legge di conversione da parte del Governo: si vedano, in particolare, il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 331 del 1993 (A.C., XI legislatura, n. 3080) e il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2004 (A.C., XIV legislatura, n. 4644). In quest'ultimo caso, peraltro, la disposizione introdotta dal Governo, conformemente a quanto chiesto dal Comitato per la legislazione, è stata soppressa dall'Assemblea della Camera (A.C., XIV legislatura, res. sten., 11 marzo 2004, p. 34).

Pur trattandosi di un problema tutt'altro che nuovo, esso merita forse di essere ripreso in considerazione, anche perché relativamente a tale problema, per alcuni importanti profili, da qualche tempo si registrano posizioni assai diversificate, e talvolta radicalmente contrapposte, non solo all'interno del panorama dottrinale, ma altresì con riguardo alle prassi in essere presso il Governo e presso i due rami del Parlamento (e alle valutazioni di ammissibilità degli emendamenti esercitate dai rispettivi Presidenti di assemblea) e agli orientamenti assunti, anche recentemente, dalla Presidenza della Repubblica e dalla Corte costituzionale.

Inoltre, l'esame di un problema specifico, apparentemente marginale, relativo alla decretazione d'urgenza consente di far emergere numerosi nodi non risolti quanto ai caratteri dell'istituto del suo complesso; nodi che oggi si riaffacciano con forza in una fase nella quale i decreti-legge, all'indomani della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, lungi dall'essere rientrati in un alveo fisiologico e conforme al modello delineato dall'art. 77 della Costituzione, appaiono invece intensamente utilizzati, e spesso con valenze anche fortemente innovative rispetto al passato, più o meno recente. Il che produce, inevitabilmente, un incremento degli "intrecci" o delle "interferenze" con l'altra forma di esercizio della potestà normativa primaria del Governo, quella prevista dall'articolo 76 della Costituzione - che ha anch'essa attraversato, nell'ultimo decennio, un processo di assai significativa espansione -, originando una rafforzata tendenza alla violazione, o all'aggiornamento, dei limiti fissati dalla carta fondamentale (cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, passim, spec. p. 307 s.).

2. Al fine di determinare se con legge di conversione possono dettarsi norme di delega vengono in questione la definizione della natura della legge di conversione e la qualificazione del suo rapporto con il decreto-legge. In proposito, si confrontano, da tempo, due orientamenti, radicalmente contrapposti, e che qui possono solo sommariamente

richiamarsi.

Il primo orientamento tende ad affermare l'idea della legge di conversione come ordinaria manifestazione della funzione legislativa delle Camere, idonea perciò a ristabilire l'ordine corretto delle competenze tra Parlamento e Governo e ad assumere, al tempo stesso, qualsivoglia contenuto normativo che la funzione legislativa può fare proprio, "novando" la fonte delle disposizioni originariamente dettate dal decreto-legge.

Il secondo orientamento, invece, propone l'idea che quello di conversione sia un procedimento legislativo - e, perciò, che da esso origini un atto-fonte - per più versi specializzato e, in quanto tale, di contenuto fortemente limitato per effetto della necessaria ed inscindibile connessione (che sarebbe, secondo alcuni, di tipo endoprocedimentale) con il relativo decreto-legge.

Non mancano, ovviamente, posizioni intermedie, che, in particolare, differenziano la natura della legge di conversione (funzionalmente limitata a convalidare la fonte delle disposizioni introdotte dal Governo) rispetto a quella degli emendamenti attraverso di essa introdotti (con i quali il Parlamento eserciterebbe anche la sua normale potestà legislativa); oppure che qualificano la legge di conversione come legge di natura formale, configurando gli emendamenti al disegno di legge di conversione come "atto atipico di iniziativa legislativa".

Piuttosto singolare è la circostanza che il primo orientamento sia stato sostanzialmente accolto, sia pure implicitamente e con qualche oscillazione, dalla Corte costituzionale, e possa ritenersi sottostante agli orientamenti assunti dal Senato della Repubblica; mentre più coerenti con il secondo orientamento appaiono le linee-guida contenute in un messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica e le prassi prevalenti presso Camera dei deputati; anche il Capo dello Stato e la Camera hanno peraltro assunto, in altre occasioni, atteggiamenti non del tutto coerenti con tali linee-guida.

Il risultato è che la prassi conosce qualche caso di legge di conversione contenente nuove norme di delega (oltre al caso citato all'inizio, cfr. l'art. 11-ter del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, aggiunto, in sede di conversione, dalla legge 20 novembre 1987, n. 472), così come conosce numerosi casi in cui emendamenti contenenti norme di delega, riferiti a disegni di legge di conversione, sono stati dichiarati inammissibili dal Presidente della Camera.

Ancor più evidente è il fenomeno relativo a norme inserite nei disegni di legge di conversione contenenti proroghe di deleghe legislative, anche già scadute. Esse non sono infrequenti nella prassi (ad esempio, l'art. 1, comma 2, della legge 2 agosto 1999, n. 263, di conversione del decreto-legge 1° luglio 1999, n. 214; l'art. 8-ter del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, aggiunto, in sede di conversione, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463; gli artt. 7-bis, comma 1 e comma 2, 10-bis e 10-nonies del decreto-legge 27 dicembre 2002, n. 284, aggiunti, in sede di conversione, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284; l'art. 1, commi 2, 4 e 5, della legge 1° agosto 2003, n. 200, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147) e, tuttavia, in numerosi casi emendamenti contenenti norme di tal fatta sono dichiarati inammissibili in un ramo del Parlamento (e magari votati nell'altro).

Eppure, sembra difficile negare che le norme di proroga (cioè, a termine aperto) o di differimento (a termine chiuso) dei termini di scadenza di deleghe legislative debbano considerarsi, dal punto di vista del loro trattamento procedurale, perfettamente equiparate alle norme di delega: il loro effetto, infatti, non è dissimile da quello di una nuova norma di delega, tanto più che l'art. 76 della Costituzione richiede espressamente la determinazione, nella legge di delega, non solo dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, ma anche del termine. Ove il legislatore delegante intenda mutare uno di questi elementi, si deve ritenere che il suo mutamento debba avvenire attraverso una disposizione legislativa anch'essa qualificabile come "norma di delega". A ragionar diversamente, vi sarebbe il rischio di rendere estremamente agevole l'elusione della ratio che è alla base dell'art. 76 della Costituzione (e dello stesso art. 72, ultimo comma, della Costituzione), la quale consiste nel richiedere che la scelta di attribuire temporaneamente al Governo l'esercizio della funzione legislativa sia, per un verso, accompagnata da una decisione parlamentare circa le opzioni fondamentali della disciplina delegata (inclusa la stessa durata della delega) e, per altro verso, assunta con modalità tali da rendere le Camere pienamente consapevoli della cessione di poteri che così si viene a determinare.

3. La Corte costituzionale, pur evitando di accogliere esplicitamente l'una o l'altra teoria relativamente al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, è stata evidentemente spesso chiamata a pronunciarsi circa l'effetto che l'approvazione della legge di conversione viene ad originare sulle questioni sollevate con riferimento al relativo decreto-legge, in particolare quanto alla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza. La gran parte delle sue pronunce tendono invero a considerare "sanati" i vizi tipici del decreto-legge, quelli cioè che consistono in una ipotetica violazione dell'art. 77 della Costituzione, una volta intervenuta la sua conversione (cfr. soprattutto Corte cost. n.

108 del 1986, in Giur. cost., 1986, I, p. 594). Coerentemente con queste affermazioni, la Corte ha attribuito potenzialità normative pressoché illimitate alla legge di conversione, ritenendo, in particolare, non estensibili ad essa i limiti di contenuto previsti per il decreto-legge dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 (cfr. Corte cost. n. 391 del 1995, in Giur. cost., 1995, p. 2824 s.).

Peraltro, non va dimenticato che in alcuni casi la Corte è sembrata accogliere l'orientamento esattamente opposto. E' il caso, in particolare, della sentenza n. 29 del 1995 (in Giur. cost., 1995, p. 278 s.), nella quale, in un obiter dictum giustamente celebre, la Corte ha affermato che l'"evidente mancanza" dei presupposti "configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge [...] quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione".

Tuttavia, la giurisprudenza successiva sembra aver progressivamente fatto rientrare gli effetti di tale obiter dictum, in un primo momento con esclusivo riferimento al "vizio da reiterazione", poi relativamente agli altri vizi "tipici" del decreto-legge. Già nella sentenza n. 360 del 1996 (in Giur. cost., 1996, p. 3147 s.), contemporaneamente alla dichiarazione del contrasto della reiterazione dei decreti-legge con l'art. 77 della Costituzione, la Corte ha precisato che il vizio di costituzionalità derivante dalla reiterazione "può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza". Benché la dottrina abbia cercato di attenuare gli effetti di tale affermazione, ipotizzando una distinzione tra il vizio derivante dalla mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, che sarebbe sindacabile anche dopo la legge di conversione, e il vizio da reiterazione, il quale al contrario risulterebbe essere sanabile dal Parlamento, la Corte ha, con successive pronunce, accomunato i due vizi, ritenendoli entrambi sanabili ad opera della legge di conversione (cfr. Corte cost. n. 419 del 2000, in Giur. cost., 2000, p. 3117 e n. 376 del 2001, in Giur. cost., 2001, p. 3735 s.).

Per quanto specificamente riguarda la questione qui affrontata, la Corte ha affermato che il conferimento al Governo di delega legislativa "può avvenire solo con legge" (e non, quindi, con decreto-legge), ma ha ritenuto che tale possa ritenersi, anche a questo fine, la legge di conversione, nella quale - nel caso di specie - il Parlamento aveva introdotto, agli articoli 2 e 3, altrettante norme di delega: tali articoli contengono infatti "disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, essendo stati introdotti, come norma aggiuntiva, alla legge di conversione nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge" (così Corte cost. n. 63 del 1998, in Giur. cost., 1998, p. 668 s.).

4. Coerente con questa concezione della legge di conversione come legge tendenzialmente equiparata, quanto ai limiti di contenuto, alle altre forme di iniziativa legislativa del Governo appare l'orientamento fin qui seguito presso il Senato della Repubblica.

La differenza deriva, almeno in parte, da una diversa disciplina regolamentare: al Senato - diversamente da quel che vedremo accadere alla Camera - per i disegni di legge di conversione vale l'ordinario regime di ammissibilità degli emendamenti previsto dall'art. 97, comma 1, del regolamento, ai sensi del quale devono essere dichiarati inammissibili solo gli emendamenti "estranei all'oggetto della discussione". La Presidenza del Senato tende perciò a non operare alcun vaglio stretto nei confronti degli emendamenti riferiti ai decreti-legge o alle relative leggi di conversione.

La disciplina contenuta nel regolamento del Senato ha invece tempestivamente incluso quanto previsto dalla legislazione vigente (e dunque anzitutto dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988) nel parametro del controllo parlamentare dei decreti-legge: ai sensi dell'art. 78, come modificato nel novembre del 1988, del regolamento, la Commissione affari costituzionali e poi (eventualmente) l'Assemblea sono chiamate a pronunciarsi sulla sussistenza non solo "dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione", ma anche "dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente".

Tuttavia, è noto che un siffatto controllo parlamentare non ha prodotto gli esiti inizialmente sperati, la Commissione affari costituzionali e l'Assemblea tendendo - come una parte della dottrina aveva ipotizzato sin dall'inizio - a sovrapporre alla valutazione oggettiva sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza quella, prettamente politica, sull'opportunità del provvedimento.

5. E' stata una legge di conversione di un decreto-legge già piuttosto eterogeneo e il cui contenuto è stato ulteriormente ampliato presso il Senato ad originare un rinvio da parte del Presidente della Repubblica motivato, tra l'altro, con riferimento all'eterogeneità dei contenuti del decreto-legge, così come convertito. Si tratta del secondo rinvio della Presidenza Ciampi, relativo alla legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, sul settore zootecnico, intervenuto il 29 marzo 2002: esso è da ritenersi particolarmente significativo sia in quanto riferito ad un decreto-legge

prossimo alla scadenza, e perciò di fatto insuperabile ad opera di una nuova deliberazione parlamentare, sia in quanto la sua motivazione fa ricorso ad una serie di argomentazioni innovative e, per certi aspetti, non prive di qualche ambiguità.

In particolare, riguardo al problema qui considerato, il Presidente della Repubblica ha rilevato che l'inserimento di una disposizione nella legge di conversione volta a prorogare un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa costituisce "una evidente illogicità giuridica, tanto più inspiegabile se si pensa che un disegno di legge *ad hoc* [...] prevede correttamente il conferimento di una nuova delega".

Inoltre, soffermandosi sulla questione del rispetto delle norme di cui all'art. 77 della Costituzione e di cui all'art. 15 della legge n. 400 del 1988, il Presidente della Repubblica ha fatto presente che esso si impone per il decreto-legge come per la legge di conversione; relativamente alla legge n. 400 del 1988, ha osservato che "pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata".

Infine, con un monito finale indirizzato al Governo e alle due Camere, il Presidente della Repubblica ha invitato, per un verso, il Governo sia a seguire "criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge" e successivamente a vigilare, nella fase dell'esame parlamentare, "allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali" posti dall'art. 77 della Costituzione e dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988; per altro verso, le Camere, e segnatamente le Commissioni competenti, in sede primaria e in sede consultiva, a esercitare "identica e rigorosa vigilanza".

6. Le norme e le prassi in essere presso la Camera dei deputati appaiono, come si accennava, notevolmente più rigorose rispetto a quelle del Senato in materia di possibili contenuti della legge di conversione.

Il riferimento è, anzitutto, all'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera, ai sensi del quale il Presidente giudica inammissibili gli emendamenti "che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge": si tratta dunque di un criterio ben più stringente rispetto a quello ordinario, disciplinato dall'art. 89 del regolamento, ai sensi del quale il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione di emendamenti che siano "relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione".

Un'ulteriore spinta in senso restrittivo deriva dall'attività, che com'è noto si svolge solo in questo ramo del Parlamento, del Comitato per la legislazione, il cui parere è non a caso richiamato esplicitamente nel succitato messaggio di rinvio presidenziale. Questo organo è infatti chiamato, ai sensi dell'art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento della Camera, ad esprimere il proprio parere su tutti i disegni di legge di conversione di decreti-legge. Ed è significativo che esso si riferisca ormai indistintamente, superate alcune iniziali esitazioni, alle disposizioni contenute nel decreto-legge originario e a quelle inserite dal disegno di legge di conversione (nel corpo del decreto-legge e, come talvolta accade, nello stesso testo della norma di conversione), al fine di valutare in che misura esse rispettino "le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione".

Nell'ambito dei suoi pareri il Comitato per la legislazione ha in più occasioni avuto modo di segnalare l'eterogeneità dei contenuti dei decreti-legge sottoposti al suo esame e di stigmatizzare l'eventuale introduzione di norme di delega da parte dell'altro ramo del parlamento o, talvolta, anche ad opera delle Commissioni permanenti della Camera.

Ad esempio, poco dopo il rinvio del Presidente della Repubblica, si è registrato un nuovo tentativo - supportato da un vasto consenso politico - di introdurre una proroga di una delega legislativa all'interno di un disegno di legge di conversione. Tuttavia, anche sulla base di tale rinvio, e davanti ad un parere del Comitato della legislazione che ne ha chiesto la soppressione, l'Assemblea della Camera ha proceduto allo stralcio della disposizione, che la Commissione di merito aveva inserito nel provvedimento, e alla sua collocazione in un apposito progetto di legge. Si tratta dunque di una vicenda ambivalente, che, se nel suo esito appare coerente con la lettura dell'istituto, mostra però che emendamenti contenenti norme di proroga di deleghe legislative sono stati talvolta ritenuti ammissibili dalle presidenze di assemblea (e di commissione), anche successivamente al rinvio presidenziale dell'aprile 2002.

Anche nel caso del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 239 del 2003, richiamato all'inizio di questo lavoro, il Comitato per la legislazione ha chiesto la soppressione delle due norme di delega introdotte dal Senato, in quanto "il loro inserimento in un disegno di legge di conversione non corrisponde ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge". Tuttavia, non si è poi proceduto a tale soppressione,

essendosi ritenuto che, alla luce della particolare emergenza in essere nel settore energetico, trovasse "giustificazione l'inserimento nel disegno di legge di conversione di due deleghe legislative con un termine estremamente limitato per il loro esercizio, così come l'introduzione nel decreto-legge di misure che non hanno immediata applicazione".

7. Alla luce dell'articolato quadro sin qui richiamato non si può non formulare l'auspicio che si giunga presto, o ad opera della giurisprudenza costituzionale o attraverso la stipulazione di una sorta di intesa interistituzionale tra il Governo e i due rami del Parlamento, ad una configurazione più pacifica dei rapporti tra il decreto-legge e il disegno di legge di conversione: il rischio, altrimenti, è quello di aprire la strada al consolidamento di prassi del tutto difformi rispetto alla configurazione costituzionale degli istituti della delega legislativa e della decretazione d'urgenza. E non è detto che l'ordinamento sia in grado di sopportare, per la seconda volta, un intervento "correttivo", ma necessariamente traumatico, della Corte costituzionale, come quello registratosi nel 1996 relativamente alla reiterazione dei decreti-legge, una volta che la prassi si sia consolidata.

Non va infatti dimenticato che, in considerazione della scarsa tenuta sia dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, sia dei requisiti contenutistici posti dalla legislazione ordinaria, il principale ostacolo ad un ricorso indiscriminato ai decreti-legge sembra, al momento, essere rappresentato dalla mancata applicazione del contingentamento dei tempi all'esame presso la Camera dei deputati ai relativi disegni di legge di conversione (ai sensi della disposizione "transitoria" di cui all'art. 154, comma 1, del regolamento della Camera): in questo modo, infatti, l'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione si rivela essere, in mancanza di un vasto accordo, piuttosto lungo e problematico e, soprattutto, si rende piuttosto facile la messa in atto di manovre dilatorie da parte dei gruppi di opposizione (ma anche di singoli gruppi di maggioranza), rispetto alle quali la risposta del Governo consiste spesso nella posizione della questione di fiducia.

Una volta, però, che si decidesse, come da più parti si è auspicato, di superare questa sorta di "paradosso costituzionale" - per effetto del quale lo strumento del contingentamento dei tempi, ormai pressoché generalizzato, finisce per non trovare applicazione proprio nell'unico procedimento considerato "urgente" direttamente dalla Costituzione -, occorrerebbe al tempo stesso rafforzare gli altri "argini" che la carta fondamentale pone rispetto al fenomeno della decretazione d'urgenza, onde evitare che, attraverso il ricorso indiscriminato ai decreti-legge, si determinino evidenti squilibri in quei delicati *checks and balances* che, in una democrazia maggioritaria, necessariamente intervengono a regolare i rapporti tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione. Da questo punto di vista, è evidente che l'eventuale accoglimento della proposta di rendere del tutto inemendabili i decreti-legge, recentemente ripresa anche da un ministro del governo Berlusconi (cfr. L. Mazzella, *Servono decreti "prendere o lasciare"*, in *Il Messaggero*, 21 marzo 2004, p. 10), determinerebbe, stante il ricorso intenso e significativo ai decreti-legge che nell'ordinamento italiano si registra ormai da alcuni decenni, e nella persistente assenza di efficaci controlli giurisdizionali sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, una grave ed unidirezionale alterazione degli equilibri della forma di governo.

* Dottore di ricerca in diritto pubblico e consigliere parlamentare - nicolalupo@ciaoweb.it.

Il presente lavoro, in versione più ampia e corredata di note, è in corso di pubblicazione in *Iter legis. Informazione e critica legislativa*.