

**Il "procedimento perfetto": ovvero esercizi di equilibrismo costituzionale
nella conversione in legge del decreto legge sulla competitività**

di Giovanni Piccirilli * e Rosella Di Cesare **

a) Il fatto

In data 16 marzo 2005 il Governo ha presentato al Senato il ddl di conversione del decreto legge n. 35/05, Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, c.d. "decreto competitività" (A.S. 3344). Durante il dibattito in assemblea al Senato, a fronte dei numerosi emendamenti presentati, il Governo ha posto la questione di fiducia su un maxiemendamento presentato in aula interamente sostitutivo dell'art. 1 del ddl di conversione, con cui si introducevano, tra l'altro, due deleghe per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali.

Il testo arrivato alla Camera, si presentava perciò molto diverso da quello originario, in quanto erano stati aggiunte una serie di materie nuove sia nel testo del decreto legge, che nel testo del ddl di conversione, in questo caso attraverso il maxiemendamento votato con la fiducia. Pertanto, alla Camera, nella seduta del 10 maggio 2005, è stata discussa in aula una questione pregiudiziale sul citato disegno di legge di conversione (A.C. 5827). Il testo della questione lamentava l'uso congiunto di diversi strumenti, il maxiemendamento governativo, i decreti legge, la questione di fiducia, le deleghe legislative al fine di accelerare i tempi del dibattito parlamentare, vista l'imminente scadenza del decreto, e come tali idonei a restringere in maniera arbitraria gli spazi di azione del Parlamento.

Nelle brevi considerazioni che seguiranno si tenterà di descrivere la portata dei singoli strumenti utilizzati alla luce delle regole costituzionali e delle disposizioni dei regolamenti parlamentari, partendo dall'esposizione dei profili problematici coinvolti nel dibattito parlamentare.

b) Profili problematici (1)

Ciò che emerge da un'analisi complessiva delle procedure parlamentari adottate nel caso in esame è una sorta di discutibile sintesi di espedienti procedurali che in precedenza nel corso della legislatura già avevano trovato impiego singolarmente, non senza suscitare, nei diversi casi, un aspro dibattito sul piano parlamentare ed una profonda riflessione dottrina.

Innanzitutto è da far presente che, nel caso del provvedimento sulla competitività, ci si trova davanti non ad un procedimento legislativo ordinario, ma alla conversione di un decreto legge. Tale premessa risulta fondamentale ai fini della presente analisi. Infatti, la dottrina maggioritaria (su tutti *PALADIN*, Le fonti del diritto italiano, Bologna 1996, pag. 257) concorda sul fatto che la conversione di un decreto legge sia un procedimento estremamente tipizzato, e anche l'innovazione regolamentare intervenuta (diremmo purtroppo) solo alla Camera con l'introduzione dell'art. 96-bis, ed i requisiti di omogeneità di contenuto che esso contempla, sembra confermare una simile impostazione.

Al contrario, nella legislatura in corso si è andata affermando la prassi (per la verità già in parte esistente e suffragata da parte della dottrina) di intendere il procedimento di conversione del decreto legge alla stregua di un qualsiasi procedimento legislativo. Anzi, in forza delle peculiari disposizioni regolamentari vigenti al Senato sia in senso positivo (l'art. 78, comma 5, reg. Sen. garantisce la messa in votazione del ddl di conversione in tempi certi), sia in senso negativo (l'assenza di una norma analoga al citato art. 96-bis reg. Cd), esso è stato inteso come una sorta di "iniziativa legislativa rafforzata".

Tale "iniziativa legislativa rafforzata", pur presentando numerosi vantaggi per l'esecutivo (iniziativa governativa, "corsia preferenziale" in Parlamento, diffusa interpretazione estensiva dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza) incontrerebbe, però, almeno due forti limitazioni: innanzitutto i noti requisiti di omogeneità di contenuto (garantiti sul piano legislativo dall'art. 15 l. 400/88 e, come ricordato in precedenza, (solo) alla Camera esistono parametri ulteriori contenuti nell'art. 96-bis, ove si prevede che il Presidente di assemblea possa dichiarare "inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge"). Inoltre, ma sempre soltanto alla Camera, tale procedimento è escluso dalla disciplina generale del contingentamento dei tempi (seguendo la norma

"transitoria" dell'art. 154, comma 1, reg. Cd.) volendo appunto evitare, a garanzia delle opposizioni, che, snaturando la decretazione d'urgenza, questa diventi un canale attraverso cui realizzare in via preferenziale l'indirizzo governativo.

I limiti appena citati possono essere considerati sostanziali, e le implicazioni ad essi connessi riguardano una pluralità di aspetti costituzionalmente rilevanti (rapporto Governo-Parlamento, qualità della legislazione, garanzie dell'opposizione, etc.).

Gli espedienti procedurali messi in campo per la conversione del dl competitività sembrano il frutto di un lungo studio che ha portato negli anni appena trascorsi ad un progressivo "perfezionamento" delle tecniche di legislazione del Governo e della maggioranza, che hanno saputo districarsi sul filo dei regolamenti parlamentari (ed a volte della stessa Costituzione), fino a raggiungere una sorta di "procedimento perfetto", seppure attraverso un uso a dir poco disinvolto e spericolato dei mezzi messi a disposizione dalle procedure parlamentari e costituzionali. Infatti, il requisito della omogeneità di contenuto è stato costantemente superato, per quanto riguarda la procedura, attraverso la presentazione al Senato (e non alla Camera!) dei decreti legge intesi come "iniziative legislative rafforzate", e l'inserimento durante il dibattito del maxiemendamento (sempre al Senato!), dove non esistono le disposizioni regolamentari restrittive precedentemente citate, ed il filtro operato dalla presidenza circa l'ammissibilità degli emendamenti è di conseguenza più permissivo. Per la verità un parere (ormai risalente) della Giunta per il Regolamento del Senato, espresso nella seduta del 8 novembre 1984, si è occupato dell'inserimento di norme in sede di conversione di un decreto legge, ponendo in risalto la necessità di garantire il procedimento di conversione dall'inserimento di norme ulteriori che non rispondono ai presupposti costituzionali di necessità ed urgenza. Tale parere, però, si occupa soltanto di uno dei profili problematici della questione e, in ogni caso, risulta costantemente disatteso nella prassi parlamentare.

c) Sul contenuto del decreto legge: il requisito dell'omogeneità (2)

Il discusso problema del contenuto del decreto legge si arricchisce di nuovi argomenti se si considera che nel caso in questione non solo sono stati presentati numerosi ed eterogenei emendamenti in Commissione al Senato, ma ambiti aggiuntivi sono stati introdotti attraverso il citato strumento del maxiemendamento. Non è questa la sede per discutere dei profili di legittimità dei maxiemendamenti, mentre ci si limita a registrare la prassi di presentarli su un pdl contestualmente alla posizione della questione di fiducia, spesso dopo lo scadere del termine ordinario per la presentazione degli emendamenti fissato dall'art. 86.1 reg. Cd.

Nel caso in esame, il maxiemendamento è stato presentato al Senato direttamente in Assemblea, nella seduta del 3 maggio; in Commissione Bilancio gli è stata dedicata un'unica seduta (sempre il 3 maggio) in cui sono state discusse prettamente le ricadute finanziarie del provvedimento.

Il maxiemendamento ha inciso sostituendo l'art. 1 del ddl di conversione del decreto legge e ha posto in essere due deleghe legislative eterogenee tra loro, in tema di revisione del codice di procedura civile e di modifica delle procedure concorsuali. Normalmente la legge di conversione consta di un solo articolo, ma non sono infrequenti i casi di più articoli che introducono vere e proprie innovazioni nell'ordinamento giuridico. L'inserimento di nuovi contenuti - nella fattispecie delle deleghe - attraverso un maxiemendamento governativo induce ad una duplice riflessione: da un lato, sul problema della omogeneità dell'articolato che i parlamentari sono chiamati a votare e che sembra difettare nel caso dei maxiemendamenti, dall'altro sulla ammissibilità o meno delle deleghe legislative nel ddl di conversione dei decreti legge.

Il criterio di omogeneità è il presupposto della votazione articolo per articolo prevista dall'art. 72 cost, e nel caso specifico si configura anche come requisito previsto dalla disciplina posta dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988 richiamata in maniera indiretta nei regolamenti di Camera e Senato. Per la verità, le disposizioni regolamentari della Camera sono più dettagliate: all'art. 96-bis, comma 1, reg. Cd. si attribuisce al Comitato per la legislazione la possibilità di indicare la soppressione di disposizioni del dl che contrastano con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti del decreto legge, previsti dalla legislazione vigente, e al comma 5, è menzionato il potere del Presidente di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto legge. Il regolamento del Senato, non prevedendo un organo analogo al Comitato per la legislazione, affida alla I Commissione il giudizio sui presupposti richiesti all'art. 77, secondo comma, Cost. e sui requisiti stabiliti dalla legislazione vigente (art. 78, comma 3, reg. Sen.), dizione che, in entrambe le camere, implicitamente richiama la legge 400 del 1988 cui si è aggiunta anche la l. n. 212 del 2000 (c.d. 'statuto del contribuente', che vieta l'uso dei decreti legge per istituire nuovi tributi o applicare a nuove categorie di soggetti tributi già esistenti). Il regolamento del Senato prevede inoltre che gli emendamenti approvati in Commissione siano presentati 'come tali' in Assemblea (art. 78, comma 6): questo significa che la Commissione di merito non presenta all'Assemblea un suo testo, ma solo le sue proposte emendative e quindi la

discussione si svolge sempre su un testo del Governo o su uno trasmesso dalla Camera (*LIPPOLIS*, il procedimento legislativo, in *Diritto parlamentare*, Milano 2005, pag. 309).

Questa breve analisi delle norme regolamentari induce a supporre che nel corso dell'analisi al Senato il ddl di conversione subisca una serie di emendamenti successivi non collegati tra loro sul piano del contenuto. Se a tutto ciò si aggiunge che in questo caso è stato presentato addirittura un maxiemendamento al ddl, per definizione un insieme di norme che non consente di individuare un'omogeneità nel contenuto dell'articolato, si deduce facilmente quale tipo di testo sia giunto alla Camera.

In questa sede, il Comitato per la legislazione ha espresso un parere assai critico (nella seduta del 5 maggio 2005), rilevando una serie di anomalie molto rilevanti; nonostante tale parere del Comitato sia sostanzialmente considerato parificato ai pareri vincolanti, il grado di ottemperanza che riceve nella prassi è alquanto scarso (*MANZELLA*, Il Parlamento, Il Mulino, 2003, pag. 326).

Nella combinazione tra maxiemendamento - che rappresenta una cattiva modalità di redazione dei testi normativi - e decreto legge - in questo caso dal contenuto assai eterogeneo - sembrano inoltre eluse le raccomandazioni del Presidente della Repubblica espresse rispettivamente in due occasioni.

Di recente infatti il Presidente aveva criticato l'utilizzo del maxiemendamento nel caso del rinvio della legge sull'ordinamento giudiziario (A.S. 1296-B/Bis) mentre è anteriore il suo richiamo alla omogeneità del contenuto del decreto legge, espressa nel rinvio avente ad oggetto il ddl di conversione del dl n. 4 del 2002 (A.S. 1064-bis). In quest'ultima occasione, il Presidente della Repubblica ha invitato il Governo a "vigilare nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario [venisse] trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali" (XIV legislatura, DOC 1, n. 1). Tale sollecitazione è indirettamente rivolta ai Presidenti delle Camere per far sì che utilizzino in maniera più incisiva il potere di filtro sulla ammissibilità degli emendamenti.

La prassi successiva ai due rinvii di Ciampi non ha fatto riscontrare sostanziali novità sia sul piano delle tecniche di redazione normativa, sia sul piano del rigoroso rispetto dei limiti di contenuto del decreto legge, in genere ritenuti applicabili anche alla legge di conversione.

d) sul contenuto del decreto legge: l'inserimento delle deleghe nel ddl di conversione (2)

Il profilo del contenuto del decreto legge induce a interrogarsi su un'ulteriore questione, quella dell'inserimento delle deleghe nel disegno di legge di conversione.

Nonostante alcuni autori (*SIMONCINI*, Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza, in *Quad Cost.* n. 3 2002, pag. 614) abbiano sottolineato la progressiva 'despecializzazione' del procedimento di conversione del decreto legge, assimilabile ad un normale pdl e come tale emendabile in tutte le sue parti, il Comitato per la legislazione ha sempre applicato i limiti di contenuto di cui all'art. 15 della legge 400/88 (tra cui appunto il divieto di introdurre deleghe) come riferibili non soltanto al decreto legge ma anche alla legge di conversione e la stessa posizione è stata assunta dal Presidente della Repubblica nel citato rinvio del ddl di conversione del dl n. 4 del 2002.

Secondo il comitato, l'inserimento di deleghe nel ddl di conversione "è in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative", e non corrisponde ad un "corretto utilizzo dello specifico strumento rappresentato da tale tipologia di legge". In questo caso, nel decreto legge sono state inserite due deleghe attraverso il maxiemendamento su cui si è stata posta la fiducia. Il tema dei limiti al decreto legge va ricondotto evidentemente al rapporto tra Governo e Parlamento, in quanto la possibilità che il Governo possa adottare degli atti aventi forza di legge è una deroga temporanea all'art. 70 della Costituzione, secondo cui 'la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla due Camere' e trova il suo fondamento nella situazione di necessità e urgenza espressamente richiamata dall'art. 77 Cost. Per queste ragioni il decreto legge non può disciplinare materie espressione del controllo politico del Parlamento sul Governo, come ad esempio l'approvazione di bilanci e consuntivi, la ratifica di trattati internazionali, la regolazione di rapporti sorti sulla base di decreti legge non convertiti, la delega della funzione legislativa (*SORRENTINO*, Le fonti del diritto amministrativo, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di G. *SANTANIELLO*, vol. XXXV, CEDAM 2004, pp161).

e) Considerazioni conclusive sugli espedienti procedurali (1)

Una volta che il testo del ddl di conversione è stato emendato al Senato con la tecnica vista in precedenza, quando questo arriva alla Camera la prescrizione dell'art. 96-bis è stata ormai inevitabilmente aggirata. Infatti, l'approvazione da parte del Senato con la conseguente incorporazione del maxiemendamento nel testo del ddl di conversione, non consente in radice di parlare di ammissibilità o meno della (ormai avvenuta) modifica. Infatti, per un certo verso, non si può ragionare dell'ammissibilità di ciò che è già stato ammesso, né tanto meno potrebbe la Camera sindacare una procedura avvenuta nell'altro ramo del Parlamento secondo il regolamento proprio dell'altra Assemblea.

Ritornando alla tecnica del maxiemendamento, questa è stata costantemente accompagnata dalla posizione della questione di fiducia, che assicura da una parte l'approvazione del provvedimento (blindandolo alla sopravvivenza stessa del governo, per di più in tempi di maggioritario), e, dall'altra, che tale approvazione avvenga in tempi certi e senza "sorprese".

La fiducia, inoltre, permette di superare l'"ostacolo" posto dal mancato contingentamento dei tempi di discussione, che potrebbe aprire lo spazio a pratiche ostruzionistiche da parte delle opposizioni. Dopo la generalizzazione dell'impiego del contingentamento dei tempi, infatti, lo spazio per un possibile ostruzionismo rimane confinato alla prima lettura (e solo ad essa) delle riforme costituzionali, e per la conversione dei decreti legge.

In questo modo la lettera dell'art. 154, comma 1, reg. Cd viene sicuramente rispettata (almeno dal punto di vista formalistico), non potendosi associare la votazione della questione di fiducia alla pratica del contingentamento dei tempi. D'altro canto, ciò che si dovrebbe considerare in questo frangente non è tanto il tenore letterale della disposizione regolamentare considerata, quanto lo spirito che essa sottende. Infatti, la mancata sottoposizione dei procedimenti di conversione dei decreti legge al regime ordinario di contingentamento dei tempi è un mezzo con cui si voleva evitare una eccessiva proliferazione della decretazione d'urgenza, soprattutto nella sua forma distorta di canale preferenziale per i provvedimenti di iniziativa governativa (MANZELLA, Il Parlamento, Il Mulino, 2003).

La congiunzione delle tecniche del maxiemendamento e della posizione sistematica sullo stesso della questione di fiducia e la loro applicazione alla conversione di un decreto legge, rappresenta una sorta di summa degli espedienti tecnici usati nella XIV legislatura, e, in definitiva, realizza un vero e proprio "corto circuito" nei rapporti tra Parlamento e Governo, concentrando in un'unica circostanza decretazione d'urgenza, delega legislativa, rapporto fiduciario ed intervento del Governo nel procedimento legislativo.

Una simile concatenazione di espedienti procedurali, che appare compatibile con la Costituzione ed i regolamenti parlamentari soltanto attraverso un approccio meramente formalistico, per di più, sembra costituire una sorta di anticipazione della discussa riforma costituzionale attualmente in itinere, ampliando a dismisura lo spazio d'azione dell'esecutivo, a scapito del ruolo delle Assemblee elettive.

* Dottorando in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova

** Dottoranda in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi "La Sapienza" di Roma