

INTRODUZIONE

Di Roberto Zaccaria¹

Sono lieto di partecipare a quest'incontro in veste di Presidente del Comitato per la legislazione. Questo è il quinto di una serie di nove seminari da me promossi sul tema delle fonti e della qualità della legislazione.

Lo spirito di questi seminari è quello di una sorta di audizioni parlamentari effettuate "fuori sede", sulla base dell'esperienza positiva di un'analoga iniziativa da me promossa sul finire della scorsa legislatura. In particolare, l'idea è quella di unire considerazioni di carattere teorico e pratico, esaminando in particolare alcuni casi concreti nella produzione normativa nel corso della XVI legislatura.

Sull'oggetto del seminario di oggi (il decreto-legge) abbiamo in particolare la possibilità di esaminare la casistica all'esame del Comitato per la legislazione (quest'ultimo è chiamato ad esprimere parere obbligatorio sugli schemi di decreto-legge ai sensi dell'art. 96-bis, comma 1, r.C.) nonché i risultati dello studio presentato al termine del turno di presidenza del Comitato dall'on. Duilio nel gennaio 2010.

1. I dati nella XVI legislatura

Alla data del 25 febbraio 2011 il Governo Berlusconi IV ha adottato 70 decreti-legge. A questi devono aggiungersi 5 decreti legge adottati dal Governo Prodi II e convertiti in legge all'inizio della XVI legislatura.

Nel corso della XVI legislatura alla data del 25 febbraio 2011 il Parlamento ha convertito in legge 64 decreti mentre 1 decreto è pendente al Senato per la conversione. In 10 casi i decreti-legge sono decaduti (in 2 casi perché rigettati dalle Camere; in 8 casi perché "lasciati" decadere, sebbene il loro contenuto sia stato poi "trasfuso" nella legge di conversione di altri decreti).

Alla situazione sopra descritta corrisponde una parallela diminuzione del ruolo svolto dalla legge parlamentare. Alla data del 25 febbraio 2011 le leggi approvate dalle Camere sono state 212. Se si escludono, oltre alle leggi di conversione dei decreti-legge (64), anche le leggi di bilancio (12), le autorizzazioni alla ratifica di trattati (80) e le leggi comunitarie (2), le leggi propriamente "parlamentari" si riducono a 54. Di queste tuttavia solo una dozzina possono considerarsi significative.

2. Le peculiarità della prassi nella XVI legislatura

Limitandosi a questi dati, il tasso strutturale dei decreti-legge appare in linea con quello delle scorse legislature (XIII, XIV e XV). Questo è vero sia con riferimento al

¹ Già Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico dell'Università di Firenze, Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati

rapporto tra leggi di conversione e totale delle leggi approvate, sia con riferimento alla media mensile di decreti legge emanati.

In particolare, dal *Rapporto* dell'on. Duilio sulla decretazione d'urgenza emerge infatti che: nella XIII legislatura, su un totale di 204 decreti-legge, la media mensile di decreti era pari a 3,36; nella XIV legislatura, su un totale di 216 decreti-legge, la media mensile era di 3,66; nella XV legislatura, su un totale di 45 decreti-legge, la media mensile era pari a 1,75 (distribuita su 24 mesi); nella XVI legislatura, su un totale di 75 decreti-legge, la media mensile è di 2,2 (in 34 mesi di legislatura).

Si conferma quindi l'esistenza di quello che Andrea Simoncini ha definito «tasso strutturale» della decretazione d'urgenza alla luce della duplice funzione (tecnica e politica) che ha assunto il decreto-legge.

Tuttavia non è sufficiente fermarsi ad un semplice conteggio, in forza del quale non si coglierebbero le particolari criticità riscontrabili in questa legislatura, nella quale il decreto-legge e la legge di conversione sembrano avere assunto un ruolo preponderante nel sistema delle fonti.

Le peculiarità che caratterizzano la XVI legislatura sono primariamente le seguenti (cfr. *amplius* R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009):

a) *il "peso" dei decreti-legge*. Ovvero: il ricorso a decreti dal contenuto di notevoli dimensioni. Ormai gran parte della legislazione sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto qualitativo passa attraverso decreti-legge. Decreti-legge che non sono in numero maggiore rispetto al passato ma ciascuno dei quali ha dimensioni assai più estese rispetto alle scorse legislature.

Due casi sintomatici sono i decreti-legge n. 112/08 e n. 78/10 in ambito economico e finanziario, vere e proprie manovre finanziarie. Dal *Rapporto* dell'on. Duilio emerge in particolare come il d.l. n. 112/08 da solo occupa il 21% della quantità complessiva di articoli e commi contenuti nelle leggi di conversione della XVI legislatura.

b) *l'eterogeneità del decreto-legge e l'innalzamento del grado di eterogeneità durante la procedura di conversione*. Va da sé che decreti-legge di notevoli dimensioni abbiano un contenuto fortemente eterogeneo. A ciò si aggiunga che il grado di eterogeneità dei decreti tende ad aumentare notevolmente nel corso del procedimento di conversione, specie quando la prima lettura è svolta al Senato (dove il regime di emendabilità è meno rigido rispetto alla Camera).

c) *il fenomeno delle "catene" di decreti, della "sovrapposizione" di decreti e dei decreti "a perdere"*. Sono frequenti nella XVI legislatura decreti-legge che intervengono sullo stesso ambito materiale di precedenti decreti ("catene" di decreti). Spesso i vari decreti si succedono addirittura uno dopo l'altro, nelle more della conversione e si ha addirittura una "sovrapposizione" tra decreti-legge da convertire. Infine, sono frequenti i casi di decreti "a perdere", ovvero decreti non convertiti il cui contenuto viene però trasfuso attraverso emendamenti nel contenuto di leggi di conversione di altri decreti-legge.

Tali tecniche di produzione normativa incidono sulla stabilità e certezza del diritto nonché sull'operatività dei controlli da parte del Presidente della Repubblica.

d) il frequente ricorso alla questione di fiducia ed alla tecnica del maxi-emendamento. Nel corso della XVI legislatura alla data del 25 febbraio 2011 sono 18 le leggi di conversione di decreti-legge sulle quali è stata posta la questione di fiducia in almeno in una Camera e 9 quelle sulle quali è stata posta la questione di fiducia in entrambe le Camere. In un caso (d.l. n. 112/08) la fiducia è stata posta addirittura tre volte, in ciascuna delle letture parlamentari del provvedimento.

La questione di fiducia è spesso posta su maxi-emendamenti così da "blindarne" il testo a seguito della contrattazione maggioranza parlamentare-Governo, rendendo spesso ineffettiva la possibilità persino di recepire i rilievi al testo posti dal Comitato per la legislazione.

Tale prassi comprime fortemente le competenze delle Commissioni parlamentari ex art. 72 Cost. nonché, più in generale, il ruolo del Parlamento nella forma di governo.

3. I controlli sui decreti legge e la procedura di conversione

Non sono mancati significativi tentativi da parte del Presidente della Repubblica di arginare in specie la pratica dell'eterogeneità del contenuto delle leggi di conversione attraverso: *a)* il potere di rinvio ex art. 74 (cfr. il rinvio del Presidente Ciampi della legge di conversione del d.l. n. 4/02; *b)* lettere alle Camere ed al Governo nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione.

In particolare il Presidente Napolitano ha fatto sovente ricorso a quest'ultima tecnica con:

- lettera del 25 giugno 2008 sul decreto-legge n. 112/08. Napolitano scrive al Presidente della Camera, esprimendo preoccupazioni per il fatto che una manovra finanziaria sia costretta nei tempi di esame di un disegno di legge di conversione del decreto-legge. Napolitano chiede a tal fine che la Camera intensifichi i lavori parlamentari per assicurare comunque un esame completo ed approfondito del provvedimento. In questa lettera non sono espressamente richiamati parametri costituzionali ma vi è il riferimento alla tutela delle prerogative del Parlamento;

- lettera del 9 aprile 2009 inviata ai Presidenti di Senato e Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 5/09 sui settori industriali in crisi. Il Presidente evidenzia qui il problema connesso all'"appesantimento" dei decreti-legge durante l'*iter* di conversione. A fronte di numerose modifiche al testo del decreto, è infatti resa ardua la verifica da parte del Presidente della Repubblica del contenuto della legge di conversione in vista della promulgazione, ove tale adempimento si collochi in prossimità della scadenza del decreto-legge stesso. Napolitano richiama in tale sede l'art. 77 Cost. e l'art. 81 Cost.;

- lettera del 22 maggio 2010 ai capigruppo con la quale Napolitano ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del d.l. sugli incentivi fiscali, sottolineando

come durante la procedura di conversione il decreto-legge fosse stato caricato di «contenuti impropri» e «norme eterogenee» e come la pratica del ricorso a fiducia e maxi-emendamenti indebolisca le prerogative parlamentari;

- lettera del 22 febbraio 2011 sul decreto-legge n. 225/10 (c.d. milleproroghe 2011) nella quale il Presidente Napolitano ha richiamato l'art. 77 Cost., le norme della l. n. 400/88, l'art. 87 Cost. (affermando come l'inserimento nei decreti-legge di disposizioni non attinenti ai loro contenuti, eterogenee e prive dei requisiti straordinari di necessità e di urgenza eluda il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge) e l'art. 72 Cost. (sulle competenze delle Commissioni), facendo più in generale richiamo alla compromissione del ruolo del Parlamento.