

LA GIURISPRUDENZA DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI DELEGIFICAZIONE E DI POTERE REGOLAMENTARE DEL GOVERNO. IL RILIEVO "ESTERNO" DELLE SUE DETERMINAZIONI

di *Laura Lorello**

SOMMARIO: 1. Alcune considerazioni introduttive sulla produzione normativa nella XVI legislatura. - 2. La giurisprudenza del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura (29/4/2008-30/04/2011): indicazioni generali sull'uso delle fonti normative. - 3. Alcuni aspetti dell'attività del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura. - 3.1. Modalità di redazione del parere. - 3.2. L'effetto *esterno* della giurisprudenza del Comitato.

1. Alcune considerazioni introduttive sulla produzione normativa nella XVI legislatura.

La produzione normativa a poco nel primo triennio della XVI legislatura (aprile 2008 - aprile 2011) presenta caratteri di considerevole continuità rispetto alle precedenti legislature dell'era maggioritaria.

A fronte, infatti, di 226 leggi approvate¹ quelle di iniziativa governativa sono 184², delle quali 86 leggi di ratifica e 65 leggi di conversione di decreti legge³. La conferma della centralità dell'Esecutivo nei processi di normazione va, però, accompagnata da alcune considerazioni, peraltro già note, che ripropongono, talora con toni più accesi, il problema del ruolo del Parlamento e quello dell'assetto delle fonti nel nostro ordinamento costituzionale.

Se può dirsi che le "ragioni della politica", nel senso meno edificante dell'espressione, hanno ormai sopravanzato e fortemente adulterato i meccanismi di funzionamento della forma di governo, non può tacersi che esiste ancora un quadro costituzionale, che non è un semplice sfondo scenografico per gli attori costituzionali, ma che rimane fondamento e limite delle loro possibilità di movimento.

In questa prospettiva, si può ritenere che il Parlamento continui a costituire "la migliore forma organizzativa per addivenire a decisioni che bilanciano la pluralità degli interessi"⁴, pur nella consapevolezza che l'accordo parlamentare, nel quale si sostanzia la deliberazione legislativa, è sempre più l'esito di "una pluralità di scambi", non solo tra

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

¹ Dati del Sole 24 ore del 2/4/2011, cui si aggiungono di dati della Camera dei deputati relativi alle leggi approvate fino al mese di aprile 2011.

² Quelle di iniziativa parlamentare o mista sono 42.

³ Cui si aggiungono 12 leggi di finanza pubblica, 5 leggi collegate alla manovra finanziaria, 2 leggi comunitarie, dati del Sole 24 ore del 31/01/2011. Si vedano anche i dati ricavabili dai Rapporti del Comitato per la legislazione, elaborati a conclusione del I turno di presidenza dell'on. Stradella (26/5/2008-25/3/2009), del II turno di presidenza dell'on. Duilio (26/3/2009-25/1/2010) e del III turno di presidenza dell'on. Lo Presti (26/1/2010-25/11/2010).

⁴ G. NAPOLITANO - M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, p. 166.

la maggioranza e le opposizioni, ma anche, e sempre più spesso, tra le componenti della stessa maggioranza, che ricevono così soddisfazione delle loro diverse esigenze⁵.

In un contesto di tipo maggioritario è poi ragionevole e legittimo che l'Esecutivo veda rafforzato il proprio potere di decisione, specie nell'attività di produzione normativa, ma ciò sempre nell'ambito e nei limiti del richiamato quadro costituzionale.

E se di questo quadro riflesso diretto sono la struttura ed i caratteri del sistema delle fonti, prezioso si rivela, come già in passato, il contributo del Comitato per la legislazione, che ne ha più volte messo in luce le evoluzioni e le alterazioni, sollecitando riflessioni di carattere più generale che si proiettano sul complesso assetto degli equilibri della forma di governo.

2. La giurisprudenza del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura (29/4/2008-30/04/2011): indicazioni generali sull'uso delle fonti normative.

L'attività del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura, come si ricava dai Rapporti e dagli Appunti in materia di produzione normativa periodicamente pubblicati⁶, si è prevalentemente concentrata su disegni di legge di conversione di decreti legge e su disegni di legge contenenti disposizioni di delega e di delegificazione.

In questo contributo si svolgeranno alcune brevi considerazioni generali sulla delegificazione e sui decreti di natura non regolamentare⁷, per poi soffermarsi su alcuni aspetti dell'attività dell'organo che sono sembrati di particolare rilievo.

L'intervento del Comitato sui disegni di legge contenenti disposizioni di delega e di delegificazione⁸ si configura, secondo l'art. 16 bis.6 bis R. C., come obbligatorio, consentendo così di monitorare l'andamento quantitativo e qualitativo dell'uso di queste fonti. Si tratta, come è noto, di casi di esercizio di poteri normativi da parte del Governo, riguardo ai quali viene registrato un andamento che può configurarsi quasi *fisiologico*, almeno rispetto ai ben più numerosi casi di pareri resi su disegni di legge di conversione di decreti legge.

Accanto ai rilievi, peraltro ricorrenti, relativi al ricorso alla delega legislativa⁹, che si concentrano sull'abuso della stessa, sulla carenza dei principi e dei criteri direttivi e

⁵ G. NAPOLITANO - M. ABRESCIA, *Analisi economica*, cit., p. 166. Secondo gli Autori in una prospettiva economica i parlamentari sono incentivati ad agire in rappresentanza degli interessi degli eletti (nonostante l'art. 67 Cost.), poichè questi sono i detentori del potere politico: la soddisfazione delle loro esigenze garantisce la possibilità della rielezione (p. 167).

⁶ Per i quali si fa rinvio al sito della Camera dei Deputati.

⁷ Ad un'analisi più approfondita di questi aspetti sono dedicati gli scritti della dott.ssa De Pasquale e delle dott.sse Genna e Marcenò.

⁸ 25 pareri alla data del 30/4/2011.

⁹ Si veda per tutti il parere reso nella seduta del 15/10/2008 (C 1441 ter Governo), in *Resoconto della seduta del 15/10/2008*, nel quale (pp. 7-8) l'on. Zaccaria evidenzia la tendenza ad un uso della delega che non può dirsi conforme alle previsioni costituzionali, data la presenza di un elevato numero di disposizioni che conferiscono deleghe in singoli disegni di legge, cui si aggiunge la frequente

dell'oggetto, sull'inadeguatezza dei termini di esercizio, o, ancora, sull'uso distorto della delega integrativa e correttiva¹⁰, il Comitato ha avuto spesso occasione di esprimersi anche sullo strumento della delegificazione¹¹ e più in generale sul potere regolamentare del Governo.

Va premesso, a riguardo, che la scelta di disciplinare l'esercizio del potere regolamentare del governo, definendo un preciso modello nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, rispondeva all'esigenza di disegnare uno specifico rapporto tra il potere legislativo e quello esecutivo, legato alla posizione ad al ruolo costituzionale di ciascuno¹².

In questa prospettiva, la necessità che gli interventi normativi del governo assumessero la forma regolamentare mirava da una parte alla loro procedimentalizzazione, con i limiti e le garanzie che essa assicura, e mirava dall'altra parte a circoscrivere l'ambito dei "provvedimenti amministrativi generali di carattere non normativo", che, appunto, in quanto tali, restavano non soggetti a quel procedimento e a quella forma¹³.

Allo stesso modo la previsione di uno specifico modello di delegificazione, tracciato nell'art. 17.2 della legge 400, si poneva come *corrispettivo* della possibilità di trasferire

introduzione di previsioni di delega all'interno di decreti legge ormai convertiti, causando una commistione di strumenti normativi diversi.

¹⁰ Si veda più recentemente il parere del 23/3/2011, in *Resoconto della seduta* del 23/3/2011, p. 5 e p. 11 e il parere del 13/4/2011, in *Resoconto della seduta* del 13/4/2011, pp. 6-7, resi entrambi ex art. 96 ter.3. Così anche nel parere del 2/3/2011, relativo al ddl comunitaria per il 2010, si sottolinea, in premessa, la previsione di disposizioni di delega già oggetto di schemi di dlgs adottati dal Governo e all'esame del Parlamento o presenti in altri ddl di delega all'esame delle Camere, (in *Resoconto della seduta* del 2/3/2011, p. 6), modalità di produzione normativa in palese contrasto con le esigenze di certezza, stabilità e semplificazione legislativa.

¹¹ Nella XVI legislatura alla data del 10 febbraio 2011 risultano pubblicati 58 regolamenti di delegificazione, dei quali 23 autorizzati da leggi approvate nella XVI legislatura.

¹² Si veda A. MOSCARINI, *Sui decreti "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur cost.*, 6, 2008, p. 5075 ss. 5080, secondo la quale per questa funzione la legge 400 assumerebbe la natura di "ordinamentale" pur se non costituzionale. Sul tema si rinvia alla bibliografia riportata dall'A. Si vedano anche F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare"*, in *Quad. cost.*, 4, 2003, p. 820 ss. e G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari e pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, p. 241 ss. e dello stesso A., *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006 - Fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, p. 188 ss.

¹³ A. MOSCARINI, *Sui decreti "di natura non regolamentare"*, cit., p. 5080.

la disciplina di determinate materie dal livello primario a quello secondario¹⁴, sottraendole alle garanzie offerte dalla legge e dal procedimento parlamentare¹⁵.

Sulla base di queste premesse, non sorprende che il Comitato abbia più volte evidenziato considerevoli scostamenti del governo dai modelli tracciati, espressione di una *esuberanza normativa* dell'Esecutivo che procede parallelamente a quella che riguarda la decretazione d'urgenza e che difficilmente può dirsi rispettosa di quel ruolo e di quella posizione che la Costituzione gli affida¹⁶.

In particolare, in riferimento alla delegificazione, il Comitato ha più volte segnalato il mancato rispetto della forma prescritta dall'art. 17.2¹⁷, accompagnato dall'uso della fonte primaria per apportare modifiche a materie disciplinate con regolamenti di delegificazione, con la conseguente *rilegificazione* della materia e la connessa resistenza a successivi interventi di natura regolamentare¹⁸. In alcuni casi poi si è sollecitata la Commissione di merito a valutare la congruità del ricorso alla delegificazione "in relazione quantomeno alla finalità di disciplinare elementi su cui non appaiono operare altre fonti di rango primario", prospettandosi la possibilità di fare uso del regolamento

¹⁴Nel parere del 17/2/2011, relativo alla legge di conversione del decreto legge 29/12/2010, n. 225, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie), c. d. milleproroghe, il Comitato nella parte premessiva (in *Resoconto della seduta* del 17/2/2011, p. 8) metteva in evidenza che la scelta di affidare a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri la previsione di proroghe di termini, seguendo quindi una procedura diversa da quella di delegificazione ex art. 17.2 l. 400 del 1988, non era in grado di offrire "le medesime garanzie individuate da tale procedura".

¹⁵Sul punto V. TONDI DELLA MURA, *All'origine di un ossimoro: il binomio delegificazione-semplificazione*, in *Rivistaic.it*, 1, 2011, pp. 8-9, ritiene che l'affermazione della delegificazione si leghi all'avvento di un parlamentarismo di tipo maggioritario, che comporta un rafforzamento dell'Esecutivo, impossibile nel precedente contesto di "parlamentarismo integrale", nel quale la composizione degli interessi aveva come unica sede quella parlamentare e difficilmente sarebbe stato possibile "cedere all'esecutivo" "l'attività di negoziazione politica tipicamente parlamentare", p. 9, spec. nota 45. Si veda anche G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in U DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, 2000, p. 385 ss., N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nelle disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003 e V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2005.

¹⁶Riguardo alla decretazione d'urgenza può farsi riferimento al Rapporto "Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza- Conclusioni", presentato dal Presidente Duilio e allegato ai documenti della seduta del 21/1/2010 (p. 9 ss.). Il Rapporto evidenzia l'andamento di crescita dell'uso del decreto legge, già presente nella XV legislatura, cui si aggiunge la notevole ampiezza ed eterogeneità del contenuto del decreto legge, spesso alterato e ampliato nel corso del procedimento di conversione e con numerosi emendamenti provenienti dallo stesso governo, la concatenazione di più provvedimenti d'urgenza, con fini correttivi e integrativi e, infine, l'utilizzo del decreto legge per definire i contenuti della manovra finanziaria.

¹⁷Si veda il *Resoconto della seduta* del 23/9/2008, p. 8, nel quale si rileva anche come la disposizione incida su altra disposizione che già prevede una delegificazione ed autorizzi il governo ad adottare ulteriori regolamenti di delegificazione. Si vedano anche i *Resoconti delle sedute* del 2/10/2008, p. 4, del 18/3/2009, p. 4, del 29/4/2009, p. 6, del 4/3/2010, p. 8, del 10/6/2010, p. 7, del 29/9/2010, pp. 3-4 e del 15/3/2011, p. 6.

¹⁸Si vedano i *Resoconti delle sedute* del 15/10/2008, p. 10, del 4/2/2009, p. 8, dell'8/4/2009, p. 12, del 29/4/2009, p. 4, del 6/5/2009, p. 5, dell'11/6/2009, p. 5, del 21/1/2010, pp. 5-6 e del 15/3/2011, p. 7.

di esecuzione, previsto dall'art. 17.1 della l. 400¹⁹, ovvero si è ritenuta non necessaria "alcuna forma di delegificazione, potendosi (il governo) avvalere dei regolamenti attuativi, ai sensi del comma 1 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988"²⁰.

La giurisprudenza del Comitato, in sostanza, mette in evidenza i diversi profili problematici che oggi investono la delegificazione. Questa, infatti, non è riuscita a proporsi né come strumento di semplificazione dell'ordinamento, né come via attraverso la quale ridurre e, quindi, riqualificare il lavoro del Parlamento, né come percorso procedimentale per velocizzare la regolamentazione di materie di interesse minore. Ma anche sotto il profilo del rapporto tra poteri la delegificazione non sembra configurarsi, pur nel suo uso ricorrente, come sintomo di una maggiore forza dell'Esecutivo, se è vero che le disposizioni delegificanti non pongono discipline definitive, complete, precise, ma piuttosto principi, indicazioni generali, che attendono e rinviando il loro compimento ad atti successivi, spesso concretizzati in ulteriori regolamenti di delegificazione²¹. Un governo, dunque, che non è in grado di dettare compiutamente la disciplina con un solo regolamento di delegificazione, ma che riesce solo ad abbozzarla, perché ciò gli consente in quel momento la sua maggioranza, e che è costretto a rimandare ad un momento futuro la sua definizione, quando sarà possibile raggiungere il compromesso politico²².

¹⁹ Si veda il *Resoconto delle sedute* del 18/3/2009, p. 5, o più in generale del potere regolamentare ex art. 17.1 l. 400 del 1988, il parere del 15/3/2011, in *Resoconto della seduta* del 15/3/2011, p. 9.

²⁰ Si veda il *Resoconto delle sedute* del 29/9/2010, p. 6, così anche i pareri 23/3/2011 (ex art. 93 ter.3), in *Resoconto della seduta* del 23/3/2011, pp. 8-9 e p. 11 e 5/4/2011 (ex art. 96 bis. 1 -C 4220 Gov) in *Resoconto della seduta* del 5/4/2011, p. 5. La generale constatazione del mancato rispetto del modello dell'art. 17.2 della l. 400, peraltro rafforzato dalla previsione del parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari competenti per materia, introdotto dall'art. 5.1 a) della l. 18/6/2009, n. 69, potrebbe essere ricollegata alla sua eccessiva rigidità che, secondo alcuni, ne avrebbe determinato l'abbandono nella prassi, così V. TONDI DELLA MURA, *All'origine di un ossimoro*, cit., p. 10. Questo A. ritiene che l'errore commesso sia stato quello di avere abbinato la delegificazione agli obiettivi della semplificazione dell'ordinamento (p. 4 ss.), che però avrebbe richiesto moduli più elastici. Ciò ha determinato l'opzione per forme di delegificazione diverse e puntuali, previste in singoli provvedimenti legislativi, mettendo in luce la difficoltà di configurare la legge 400 come fonte in grado di vincolare il legislatore futuro, p. 10.

²¹ Si tratta della "disciplina a cannocchiale", così come definita dall'on Zaccaria.

²² Come osserva M. Cartabia nella *Relazione di sintesi*, del seminario su "La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare. Un'analisi dei daci concreti nella XVI legislatura", svoltosi a Firenze il 18 febbraio 2011, le difficoltà interne alla maggioranza di governo si scaricano anche sulla delegificazione, che assume una struttura a tappe successive. Con ciò il governo non rinuncia all'intervento normativo, ma inizia un percorso di riforma, rinviando al futuro la risoluzione dei nodi più complessi. Ciò spiega il successo della delegificazione, nonostante i suoi difetti, rilevati dalla giurisprudenza del Comitato. Sul punto A MOSCARINI, *Sui decreti "di natura non regolamentare"*, cit., p. 5076. Si potrebbe accostare questo scenario a quello che da più tempo connota il ricorso alla decretazione d'urgenza. Anche in questo caso il governo preferisce il decreto legge in luogo dell'ordinaria e naturale via dell'iniziativa legislativa, perché questo gli permette di *fotografare* e *crystallizzare* un certo compromesso faticosamente raggiunto all'interno della maggioranza, i cui effetti si produrranno in modo immediato. E' nella sede della conversione, poi, che quel compromesso verrà rivisto e ridisegnato più volte e, anche qui, infine *bloccato* dal sempre più frequente ricorso al maxiemendamento sostitutivo e alla posizione della questione di fiducia. Un ulteriore accostamento può forse proporsi anche riguardo ai disegni di legge governativi, che vengono adottati dal Consiglio dei Ministri in una versione *temporanea* e con contenuti volutamente

Riguardo alla previsione di "decreti di natura non regolamentare", il Comitato ha avuto modo di sollecitare la Commissione a verificarne la congruità, "in relazione all'ambito di intervento ad esso demandato"²³, o, in altra occasione, agli obiettivi che il provvedimento esaminato si proponeva, tenendo conto che a tale strumento era affidata "l'intera disciplina di attuazione" e che allo stesso veniva lasciata la definizione di "tutti i principali elementi attuativi della nuova disciplina"²⁴. Nella comparsa di questo tipo di atto²⁵ solo apparentemente può leggersi la manifestazione di un più forte ruolo dell'Esecutivo. Ancora una volta, la tendenza del governo a *fuggire* dalla forma regolamentare²⁶, ricorrendo a decreti privi della stessa, se gli consente di introdurre discipline che evitano ogni forma di controllo e di limitazione, mostra l'evidente difficoltà per il governo di percorrere le vie ordinarie della produzione normativa a lui riservate, difficoltà che ha origine al suo interno, nei precari equilibri di una maggioranza composita e conflittuale. Di questo assetto debole dell'Esecutivo non beneficia, però, l'istituzione parlamentare, che rimane ai margini dei processi di decisione, in una posizione ben lontana da un funzionamento equilibrato della forma di governo.

Si rinnovano, così, considerazioni già formulate riguardo all'esercizio dei poteri normativi del governo e si ripropongono questioni complesse ed insolute, che

generali, espressione di un consenso difficile e travagliato, per poi assumere una versione del tutto diversa nel corso dell'esame parlamentare, che risponda e soddisfi le esigenze delle diverse componenti della maggioranza.

²³ *Resoconto della seduta* dell'11/6/2009, p. 7. Si trattava dell'adozione "delle previsioni relative alla organizzazione ed al funzionamento dell'unico organismo nazionale autorizzato a svolgere attività di accreditamento in conformità alle disposizioni del regolamento comunitario".

²⁴ *Resoconto della seduta* del 29/9/2010, p. 5. Così nel parere del 28/4/2011 (ex art. 96 bis.1, in *Resoconto della seduta* del 28/4/2011, pp. 7-8) il Comitato rileva che il provvedimento demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di natura non regolamentare "la disciplina di una materia formulata in termini estremamente generici", ritenendo più opportuno il ricorso ad un regolamento di attuazione ex art. 17.1 b) l. 400 del 1988, da adottare nella forma di decreto del presidente della Repubblica.

²⁵ Che la Corte costituzionale nella nota sentenza 116 del 2006 ha definito "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica", così come ricorda il Comitato nel parere del 23/3/2011, in *Resoconto della seduta* del 23/3/2011, p. 5 e p. 9.

²⁶ Ancora A MOSCARINI, *Sui decreti "di natura non regolamentare"*, cit., p. 5075 e così anche l'on Zaccaria in *Resoconto della seduta* del 29/9/2010, p. 8 ss. Nel parere del 15/3/2011 (reso ex art. 16-bis.4, circostanza ritenuta dal Comitato di particolare pregio, dato che si trattava di un'attivazione facoltativa su un provvedimento complesso, relativo al ddl su "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", in *Resoconto della seduta* del 15/3/2011, p. 4) il Comitato ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità del ricorso ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per la disciplina del funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei, in luogo di un regolamento, da adottare secondo le procedure dell'art. 17.1 della l. 400 del 1988 (*ibidem*, pp. 8-9). Ma non sono mancate ipotesi, per così dire inverse, nelle quali il Comitato ha lamentato un utilizzo *forzato* del regolamento (in *Resoconto della seduta* del 15/3/2011, p. 6 e p. 9) "al fine di porre in essere attività meramente amministrative". utilizzo che non appariva "congruo". Rimane da accertare se una simile scelta sia solo l'esito di un uso "confuso" degli strumenti normativi o se, invece, sia espressione della volontà di dare copertura normativa ad un intervento di natura amministrativa.

investono il Parlamento e la sua autentica capacità di funzionare e la legge e la sua attuale centralità nel sistema delle fonti.

Nei diffusi e reiterati rilievi del Comitato si legge la preoccupazione per una alterazione nell'uso degli atti normativi in generale, che vedono cambiare competenze e funzioni²⁷, per dare vita quasi ad un sistema *ristrutturato* rispetto al disegno riconducibile alla Costituzione. In questo nuovo sistema²⁸ il decreto legge sembra assumere la connotazione di fonte di normazione *ordinaria*²⁹, che interviene in ogni ambito e settore senza limiti di contenuto nè di durata, laddove le ordinanze di protezione civile³⁰ sembrano, invece, prendere il posto dei provvedimenti d'urgenza, coprendo aree e situazioni emergenziali affidate ordinariamente al decreto legge. La

²⁷ La difficoltà di ricondurre l'utilizzo delle diverse fonti normative all'interno di un impianto definito e coerente viene più volte richiamata dal Comitato in riferimento a diversi profili. Così nel parere del 23/3/2011 (ex art. 96 ter.3, in *Resoconto della seduta* del 23/3/2011, p. 8 ss.), riguardo ai rapporti tra fonti primarie e secondarie, si segnala la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che abroga disposizioni contenute in fonti di rango primario, o di 4 DPCM cui viene affidata la definizione di misure di attuazione che la legge di delega affidava al decreto legislativo, o ancora l'attribuzione "ad atti formalmente provvedimentali" di "veri e propri effetti normativi", producendo uno scollamento, "un'incongruenza tra gli effetti prodotti e la forma dell'atto". Anche nel parere 5/4/2011 (C 4220 - Gov, in *Resoconto della seduta* del 5/4/2011, pp. 4-5) si riscontra l'intervento di fonti secondarie (un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze) su fonti primarie. In particolare, nel parere del 15/4/2011 (ex art. 16 bis.4, in *Resoconto della seduta* del 15/4/2011, p. 11) il Presidente del Comitato, riferendosi alla richiesta della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale su uno schema di dlgs, atto n. 317, sottolineava l'importanza dell'iniziativa proprio per consentire al Comitato un'indagine più approfondita sotto il profilo del sistema delle fonti del diritto. Ciò soprattutto tenendo conto del fatto che numerose disposizioni di autorizzazione alla delegificazione non sono contenute in appositi ddl, sui quali il Comitato si pronuncia obbligatoriamente ex art. 16 bis.6 bis, ma trovano posto in schemi di dlgs, il cui esame da parte del Comitato è, come è noto, solo facoltativo ex art. 96 ter.3. Rimane da verificare, anche in questo caso, se tale scelta del Governo possa configurarsi come *dolosa*, perché volta ad eludere il controllo del Comitato, e se lo stesso inserimento di disposizioni di delegificazione all'interno di dlgs sia ammissibile quantomeno sul piano dell'opportunità.

²⁸ E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2010, parla di "tramonto della stessa nozione di sistema".

²⁹ Si veda il Rapporto "Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza- Conclusioni", cit., p. 10 ss.

³⁰ Riguardo all'uso anomalo delle ordinanze di protezione civile, di rilievo è il rapporto presentato dell'on. Lo Presti, allegato al *Resoconto della seduta* del Comitato del 23/11/2010. Nel documento viene evidenziato come anche il frequente ricorso a tali atti rappresenti una "fuga dal regolamento" (p. 65 ss., spec. p. 68) e dalle garanzie che lo connotano. Infatti, le ordinanze di protezione civile, oltre che essere al di fuori del controllo parlamentare, lo sono anche di quello dello stesso Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica, che non interviene in nessuna fase della loro adozione. Inoltre esse sempre più assumono contenuti *omnibus* (p. 78) e talora coprono più situazioni emergenziali insieme, quali calamità naturali, emergenze socio- ambientali, emergenza immigrazione, grandi eventi, ovvero introducano modifiche, proroghe o integrazioni di precedenti ordinanze. Nel parere del 28/4/2011 (in *Resoconto della seduta* del 28/4/2011, p. 6 e p. 8) viene inoltre stigmatizzato il ricorso ad un'ordinanza di protezione civile per l'attuazione di disposizioni contenute in un decreto legge. Il Presidente del Comitato evidenziava in quell'occasione (p. 10) che ciò comporta l'utilizzo di "uno strumento incongruo a tale scopo", conducendo alla configurazione "di una nuova fattispecie di ordinanze", non più "volte a dettare disposizioni in deroga all'ordinamento", ma volte a dare attuazione a fonti primarie, "in sostituzione delle (più naturali) fonti secondarie del diritto".

delega, se pare mantenere la sua connotazione di atto volto ad incidere su materie tecniche o a riformare settori normativi, viene spesso abusata e confezionata in modo non rispondente ai requisiti costituzionali indicati dall'art. 76 Cost. E la legge, come atto di produzione normativa ordinario e generale, non solo non occupa più la posizione centrale, ma si trova addirittura ai margini del sistema, destinata ad un ruolo di mera comparsa.

Anche sul piano delle fonti secondarie non mancano le deviazioni, con un ricorso limitato al procedimento regolamentare, con una *insofferenza* verso il modello di delegificazione, quasi sistematicamente non rispettato, e con uno scivolamento, ormai troppo frequente per essere episodico, verso modalità di normazione che sfuggono la forma del regolamento, preferendo la più elastica e disponibile "natura non regolamentare".

3. Alcuni aspetti dell'attività del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura.

3.1. Modalità di redazione del parere.

Nei pareri espressi dal Comitato nel corso della XVI legislatura in materia di disposizioni di delega o di delegificazione si registra una consolidata tendenza al dibattito e al dialogo, funzionale alla ricerca di una formulazione più ampiamente condivisa possibile³¹. Ciò ha condotto ad un uso recessivo dell'opinione dissenziente³², che però viene ampiamente controbilanciato dalla presenza di rilievi, talora fortemente critici, che accompagnano o concludono la formulazione del parere e che, probabilmente, non si vuole raggiungere la *soglia* e la forma dell'opinione dissenziente³³. Va registrata, inoltre, la tendenza ad esprimere perplessità e a segnalare profili di difficoltà nella parte che precede il vero e proprio testo del parere, la cosiddetta parte premissiva, o, addirittura, prima ancora di questa, evitando di *ufficializzare* le notazioni nella forma della condizione, osservazione o raccomandazione³⁴.

La crescita della parte premissiva sembra confermata dai pareri resi più di recente³⁵, che precisano ed approfondiscono contenuti e motivazioni dei rilievi prima, e talvolta,

³¹ Spesso si giunge anche ad una seconda formulazione del parere che recepisce gli esiti del dibattito svoltosi, si vedano i *Resoconti delle sedute* del 23/9/2008, 15/10/2008, 4/2/2009, 8/4/2009, 10/11/2010.

³² Che ciascun componente del Comitato può esprimere sulla base dell'art. 16 bis.5 R. C., laddove dissenta dalla proposta di parere del relatore. Nei tre turni presidenza svolti (I, on. Stradella 26/5/2008-25/6/2009, II, on. Duilio 26/3/2009-25/1/2010, III, on. Lo Presti 26/1/2010-25/11/2010) sono state espresse 7 opinioni dissenzienti, rispettivamente 4 nel I turno (3 su ddl di conversione di dl e 1 su un ddl governativo), 1 nel II turno su un ddl collegato alla manovra finanziaria e 2 nel III, entrambe su ddl di conversione di dl.

³³ Si vedano i *Resoconti delle sedute* del 19/5/2010 e del 29/9/2010.

³⁴ Si vedano i *Resoconti delle sedute* del 15/10/2008, del 14/10/2009, del 4/3/2010, del 10/6/2010.

³⁵ Si vedano i pareri del 17/2/2011, del 15/3/2011, del 23/3/2011 e del 13/4/2011, ma già anche il parere espresso nella seduta del 21/7/2010, relativo ad un disegno di legge di conversione di un decreto

in luogo delle successive condizioni e osservazioni. In particolare, nel caso del parere reso sul disegno di legge di conversione del decreto legge, c.d. milleproroghe si assiste ad una formulazione "anomala"³⁶, dovuta all'impianto fortemente eterogeneo del provvedimento ad al suo particolare iter di formazione, che non ha consentito di giungere alla formulazione di condizioni e osservazioni³⁷.

Una simile scelta potrebbe avere il vantaggio di non irrigidire la posizione dell'organo, rendendo più agevole il recepimento dei suoi rilievi da parte delle Commissioni di merito, ma può anche nascondere il rischio che un'eccessiva *morbidezza* della formulazione si traduca nella loro inefficacia o inutilità³⁸.

Nella stessa prospettiva si colloca, probabilmente, anche la preferenza per l'osservazione come forma più frequente di espressione dei rilievi. Questa ha, come è noto, un impatto meno deciso nei confronti delle determinazioni delle Commissioni di merito, poichè esse non sono tenute a motivare le ragioni per cui non intendono adeguarsi al suo contenuto, diversamente da quanto accade per le condizioni, dotate di carattere vincolante. Questa differenza incide su due profili. Da un lato sul contenuto di condizioni e osservazioni: le prime, infatti, connotandosi per la loro prescrittività, sono generalmente espresse in modo puntuale e preciso³⁹, consentendo una facile trasformazione in emendamenti nella sede della Commissione di merito; le seconde, svolgendo più una funzione di stimolo e di riflessione, possono ricorrere a formule più vaghe, che però richiedono un'attività successiva da parte della Commissione. Dall'altro lato la minore incisività delle osservazioni, se può renderne più facile l'accoglimento proprio perchè è lasciata alla Commissione la scelta relativa al modo (e al tempo) in cui recepire i rilievi del Comitato, può tradursi in una ridotta efficacia, nel caso in cui la Commissione stessa non possa (o non ritenga di) procedere ad una loro formalizzazione⁴⁰.

legge, che si segnala per la consistente ampiezza della parte premessa che risulta suddivisa in più voci tematiche.

³⁶ In *Resoconto della seduta* del 17/2/2011, p. 4 e p. 11.

³⁷ Il Presidente del Comitato in proposito ha evidenziato come tale formulazione fosse conforme alle previsioni regolamentari e già usata in passato, comunque giustificata "dalla complessiva forte criticità del provvedimento, non apparendo idoneo il modello usualmente utilizzato" (*Resoconto della seduta* del 17/2/2011, p. 11).

³⁸ Rimane, tuttavia, la sensazione che tali modalità di azione rivelino una certa timidezza del Comitato, che affiora talora nell'esprimere le proprie posizioni o nella scelta, già richiamata, di non utilizzare la forma della condizione, osservazione, raccomandazione.

³⁹ Su questo aspetto si esprime il *Rapporto sull'attività del Comitato per la legislazione* dell'on Stradella, pp. 17-18, che evidenzia come l'azione del Comitato risulti più incisiva nei casi in cui l'approvazione dei provvedimenti esaminati non sia "costretta" da tempi stringenti. Viene inoltre rilevato come maggiore efficacia abbia il parere che contiene condizioni, proprio in relazione alla maggiore precisione della loro formulazione.

⁴⁰ I dati contenuti nel *Rapporto sull'attività del Comitato per la legislazione* dell'on Stradella, pp. 16-17 e p. 78, in quello dell'on Duilio, p. 90, e in quello dell'on. Lo Presti, pp. 16-17 e pp. 102-103 mostrano un numero di osservazioni formulate maggiore di quello delle condizioni, ma un tasso di recepimento percentualmente più elevato per le condizioni rispetto alle osservazioni.

3.2 L'effetto esterno della giurisprudenza del Comitato.

Nella sua attività ormai più che decennale il Comitato per la legislazione ha costruito una fitta trama di relazioni tanto con il suo interlocutore diretto, la Commissione di merito, quanto con quelli *indiretti*, cioè il Governo e l'Aula. In entrambi i casi l'organo ha sempre privilegiato la collaborazione ed il dialogo, in funzione dell'obiettivo di accrescere l'efficacia delle proprie determinazioni. Espressione di tale approccio è la già richiamata trasformazione dei rilievi indicati in emendamenti al testo presso la Commissione di merito⁴¹, o la formulazione di appositi ordini del giorno o di atti di indirizzo⁴² al governo, o la disponibilità ad esprimere il proprio parere direttamente all'Aula in casi particolari⁴³.

Un elemento di novità è inoltre rappresentato dai due pareri⁴⁴ resi dal Comitato ex art. 96 ter.3 su altrettanti schemi di decreti legislativi⁴⁵, sottoposti al suo esame dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale⁴⁶. Si tratta del primo caso di richiesta di parere proveniente da una Commissione appositamente istituita e a composizione bicamerale, che da ulteriore conferma del ruolo centrale assunto dal Comitato nell'elaborazione degli atti normativi, specie se di notevole complessità, come i due schemi di decreto legislativo citati. Questo riconoscimento, che contribuisce a configurare il Comitato come organo al servizio dell'intero Parlamento, e non della sola Camera dei deputati, ha trovato risposta in un approccio dialogico ed aperto nei confronti della Commissione bicamerale, rinvenibile tanto nella struttura data ai due pareri, caratterizzata da un'ampia parte premissiva articolata per aree tematiche, a loro volta sviluppate per notazioni puntuali; quanto nella scelta di affidare proprio a questa parte premissiva, più discorsiva ed elastica, la formulazione dei rilievi, in luogo delle successive e non sempre numerose condizioni e osservazioni.

Né è da escludere che tale modalità di espressione dei due pareri sia riconducibile all'intento di valorizzare la peculiarità dell'organo che ha richiesto l'intervento del Comitato e di *premiare* l'iniziativa, data la natura facoltativa della sua competenza ex art. 96 ter.3.

Nella XVI legislatura possono, poi, individuarsi due ulteriori aspetti che testimoniano la più profonda incisività dell'attività del Comitato, un'attività che assume un effetto, per così dire, *esterno* sia alla sede parlamentare sia alla funzione di garante della qualità della normazione.

⁴¹ Si veda il *Resoconto della seduta* del 29/4/2009, p. 8.

⁴² Si veda il *Resoconto della seduta* del 13/10/2010, p. 4. Sul rapporto con il governo si veda anche *Resoconto della seduta* del 27/4/2010, pp. 3-5.

⁴³ Si veda *Resoconto della seduta* del 10/11/2009, p. 3.

⁴⁴ Del 23/3/2011 e del 13/4/2011.

⁴⁵ Atto n. 317 Gov e atto n. 328 Gov.

⁴⁶ La richiesta era stata avanzata dalla Commissione il 10/3/2011 alla Presidenza della Camera, della quale il Presidente del Comitato ha dato notizia nella seduta del 15/3/2011, in *Resoconto della seduta* del 15/3/2011, p. 11. La possibilità di richiedere tale parere viene motivata sul piano procedurale dalla circostanza che a presiedere la Commissione bicamerale sia un deputato il che consente l'applicazione alla stessa del regolamento della Camera, in *Resoconto della seduta* del 23/3/2011, pp. 3-4.

Si fa riferimento all'approvazione del nuovo art. 13 bis della legge n. 400 del 1988 e alle osservazioni del Capo dello Stato contenute nelle lettere che hanno accompagnato la promulgazione della legge 22/5/2010, n. 73, di conversione del decreto legge 25/3/2010, n. 40⁴⁷ e della legge 15/7/2009, n. 94⁴⁸.

Riguardo alla prima si tratta della modifica introdotta dall'art. 3 della legge 18/6/2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), relativa alla chiarezza dei testi normativi, sulla quale il Comitato si è espresso due volte, nelle sedute del 23/9/2008⁴⁹ e dell'8/4/2009⁵⁰.

L'articolo prevede innanzitutto un impegno a carico del governo, per gli atti di sua competenza, ad indicare espressamente le disposizioni sostituite, modificate, abrogate o derogate in casi di interventi su testi normativi vigenti (art. 13 bis.1 a); allo stesso modo, nell'ipotesi di rinvii a disposizioni normative (di legge, regolamento, decreto o circolari della pubblica amministrazione), il governo deve indicare, in forma integrale o sintetica e di chiara comprensione, il testo o la materia cui le disposizioni fanno riferimento, ovvero ancora il principio eventualmente richiamato, contenuto nelle disposizioni rinviate (art. 13 bis.1 b)⁵¹. Le previsioni citate sono poi configurate come "principi generali per la produzione normativa", per le quali è vietata la deroga, la modifica, l'abrogazione che non siano esplicite (art. 13 bis.2). I successivi commi sono dedicati all'aggiornamento di codici e testi unici⁵², attribuendo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di adottare appositi atti di indirizzo e coordinamento per garantire che gli interventi di riordino siano effettuati "esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici" (art. 13 bis.4)⁵³.

La nuova previsione rappresenta una conferma dell'importanza del lavoro svolto dal Comitato, perché *codifica* criteri di redazione e parametri di valutazione dei testi normativi costantemente utilizzati e confermati nella sua giurisprudenza. Questo effetto dell'attività del Comitato, che si configura come *esterno*, assume un pregio particolare, perché le sue determinazioni vengono rivestite della qualità dell'atto legislativo,

⁴⁷ "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori".

⁴⁸ "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza".

⁴⁹ Si veda il *Resoconto della seduta* del 23/9/2008, pp. 4-5 e pp. 9-10.

⁵⁰ Si veda il *Resoconto della seduta* dell'8/4/2009, pp. 5-6 e pp. 11-12.

⁵¹ Si tratta di previsioni che ricalcano le disposizioni contenute nella Circolare del 2001.

⁵² Per il quale si rinvia al successivo art. 17 bis.3 introdotto anch'esso dalla legge 69 del 2009.

⁵³ La legge n. 69 del 2009 ha poi introdotto all'art. 17 della legge 400 un nuovo comma 4 ter, relativo all'attività di riordino periodico delle disposizioni regolamentari vigenti da eseguire con i regolamenti previsti dall'art. 17.1.

acquisendo così un grado di ufficialità e di vincolatività prima non presenti⁵⁴. Non manca tuttavia qualche elemento di perplessità. In primo luogo può risultare non propria la collocazione delle disposizioni nella legge 400 del 1988, come è noto relativa alla disciplina dell'attività del governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sul punto il Comitato stesso si era espresso, sollecitando una diversa sede legata alla valenza generale della previsione, ad esempio all'interno delle disposizioni sulla legge in generale, contenute nel Codice civile⁵⁵, anche se aveva successivamente concordato con la scelta della legge 400 del 1988⁵⁶. Inoltre, se la traduzione in forma legislativa dei parametri utilizzati dal Comitato rappresenta un sicuro passo in avanti nella direzione di una maggiore qualità di redazione dei testi normativi, rimane aperto l'interrogativo, peraltro non certo nuovo, della natura vincolante di disposizioni inserite in leggi ordinarie⁵⁷, che sembrano in realtà valere come semplici moniti per il legislatore futuro, privi di efficacia giuridica⁵⁸. Questo carattere viene peraltro sottolineato dallo stesso Comitato a proposito della riproduzione del contenuto dell'art. 13 bis all'interno di provvedimenti normativi sottoposti al suo esame⁵⁹, riproduzione che, secondo l'organo, risulta quantomeno inopportuna, dato che "prevedere, per singole discipline normative, specifiche disposizioni che riproducono quelle già stabilite in via generale", può essere causa di un "collaterale effetto di depotenziamento delle disciplina generale sulla produzione normativa".

Sotto il secondo profilo, la lettera del Presidente della Repubblica, redatta in occasione della promulgazione della citata legge 22/5/2010, n. 73, di conversione del decreto legge n. 40 del 25/3/2010, rappresenta un ulteriore fattore del rilievo assunto dalla giurisprudenza del Comitato. Nella seduta del 22/5/2010 veniva, infatti, evidenziato⁶⁰ come il Capo dello Stato, pur promulgando, avesse espresso perplessità relative alla procedura di conversione del decreto legge, decreto che aveva visto crescere vistosamente il proprio contenuto ed assumere una connotazione fortemente

⁵⁴ L'art. 13 bis è stato utilizzato dal Comitato per la legislazione come parametro in 4 pareri durante il II turno di presidenza, (si veda il relativo *Rapporto*, pp. 45-46) e in 2 pareri durante il III turno di presidenza (si veda il relativo *Rapporto*, pp. 42-43).

⁵⁵ Si veda il *Resoconto della seduta* del 23/9/2008, pp. 9-10.

⁵⁶ Si veda *Resoconto della seduta* dell'8/4/2009, p. 11.

⁵⁷ Sul punto E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/09*, in *federalismi.it*, 22, 2009, pp. 20-22, ritiene che, trattandosi di norme sulla normazione, non rilevi la collocazione gerarchica, producendosi un vincolo di tipo logico per il legislatore futuro. Per l'A. ci si trova di fronte a tentativi di "autodisciplina" da parte dello stesso legislatore.

⁵⁸ Così si esprime lo stesso Comitato nella seduta del 2/3/2011 (*Resoconto della seduta* del 2/3/2011, p. 5), in premessa, precisando che il divieto contenuto nella disposizione esaminata, che riporta il contenuto dell'art. 13 bis.1 della l. 400 del 1988, "ha ovviamente una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente".

⁵⁹ Nel caso ad esempio del ddl comunitaria per 2010, in *Resoconto della seduta* del 2/3/2011, p. 5 e del ddl relativo a "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", in *Resoconto della seduta* del 15/3/2011, p. 7.

⁶⁰ *Resoconto della seduta* del 22/5/2010 pp. 3-4.

eterogenea rispetto alla versione originaria, esito dell'approvazione di un maxiemendamento e della posizione sullo stesso della questione di fiducia da parte del governo tanto alla Camera, quanto al Senato⁶¹.

Tale tecnica legislativa, secondo il Presidente, compromette la qualità della legislazione, comportando una violazione dell'art. 15.3 della legge 400, che prescrive che i decreti legge abbiano un contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo e che rechino norme di immediata applicazione, e dello stesso art. 77 Cost., che richiede che il decreto legge introduca disposizioni caratterizzate dalla straordinaria urgenza e necessità.

Si tratta di aspetti su cui si concentra l'attività del Comitato, che ha ricevuto, in tal modo, una *legittimazione esterna* alla sede parlamentare, ma interna ai percorsi in cui si sostanzia la funzione presidenziale di garanzia della Costituzione.

Già in precedenza il Capo dello Stato con una lettera analoga, scritta all'atto della promulgazione della legge 15/7/2009, n. 94⁶² si era soffermato sul carattere complesso, eterogeneo ed estemporaneo del testo promulgato, che risultava di difficile comprensione per i cittadini e non rispettoso né dei "principi cardine di una corretta tecnica legislativa", né del principio della certezza del diritto.

In quell'occasione, ancor più esplicitamente, il Presidente della Repubblica aveva fatto espresso riferimento al Comitato, definito come "organismo svincolato da ogni posizione di parte", che nella seduta del 29/4/2009⁶³ aveva segnalato, tra gli altri, la presenza di modifiche a norme di recentissima approvazione, in contrasto con le

⁶¹ La lettera accompagnava la promulgazione ed era indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri. E' ben noto che con la presidenza Napolitano sia proseguita la prassi, inaugurata con la presidenza Ciampi, di accompagnare in alcuni casi la promulgazione di una legge con una lettera che ne giustifichi la scelta (in luogo del rinvio alle Camere), e che, soprattutto, chiarisca la posizione del Presidente alla collettività dei cittadini. Ciò allo scopo di evitare una pericolosa e strumentale politicizzazione dell'istituzione, costantemente proposta dalle forze sia di maggioranza che di opposizione, che ne comprometterebbe il ruolo di garante imparziale della Costituzione. Sul punto più di recente si veda M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, relazione presentata al Convegno su "Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica", Messina-Siracusa 19-20/11/2010, in *Rivistaaic.it*, 1, 2011. Il Presidente Napolitano ha seguito tale prassi in occasione della emanazione del decreto legge n. 112 del 25/6/2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), della promulgazione della legge 24/7/2008, n. 126 di conversione del decreto legge n. 93 del 2008 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), della promulgazione della legge n. 33 del 9/4/2009, di conversione del decreto legge n. 5 del 2009 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi), della legge n. 240 del 30/12/2010 (Norme in materia di organizzazione delle università, del personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

⁶² "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza". La lettera era indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri dell'interno e della giustizia. Su questa prassi della presidenza Napolitano si veda G. M. SALERNO, *"Preoccupazioni e sollecitazioni" del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. parlam.*, 3, 2009, p. 755 ss. e R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rass. parlam.*, 4, 2009, p. 1101 ss.

⁶³ *Resoconto della seduta del 29/4/2009*, p. 3 ss.

esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, l'intervento su fonti di rango secondario da parte di una fonte primaria "non conforme alle esigenze di un corretto utilizzo delle fonti", la formulazione imprecisa di previsioni o di rinvii normativi⁶⁴, la confezione di disposizioni non chiare nel significato o nella portata normativa⁶⁵.

Ancora i profili della eterogeneità e della estraneità di disposizioni della legge di conversione rispetto all'oggetto "quando non alla stessa materia" del decreto che si converte, sono stati evidenziati dal Capo dello Stato nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, il 22/2/2011, nel corso dell'esame parlamentare della legge di conversione del decreto legge 29/12/2010, n. 225⁶⁶. In questo caso il Presidente della Repubblica ha sollecitato Parlamento e Governo a modificare il testo della legge di conversione, eliminando quelle disposizioni inserite nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, del tutto estranee ed eterogenee rispetto al contenuto del decreto legge, che si pongono in una relazione di "dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione"⁶⁷.

E a garanzia del rispetto dei requisiti previsti dall'art. 77 Cost. e dall'art. 15.3 della l. 400 del 1988⁶⁸ il Presidente formula un "monito" ai destinatari della missiva, dichiarando espressamente che in futuro, di fronte alla conversione di provvedimenti d'urgenza che assumono "sostanzialmente" i caratteri di "una sorta di legge finanziaria dai contenuti più disparati", non potrà astenersi dall'esercitare il potere di rinvio che la Costituzione gli affida.

I tre interventi presidenziali citati danno, ancora una volta, conferma dell'esistenza di un effetto *esterno* della giurisprudenza del Comitato, le cui determinazioni vengono assunte dal Capo dello Stato come elementi su cui fondare le proprie valutazioni critiche riguardo alle modalità di produzione normativa. Un effetto ormai consolidato, che consente all'organo, come già ricordato, di superare i confini dei rapporti endoparlamentari, per proiettarsi nel più complesso sistema dei rapporti tra poteri.

Ancora di più, nel richiamo dell'istanza presidenziale alla giurisprudenza del Comitato, che con la prima condivide quella natura neutra e imparziale che gli deriva

⁶⁴ *Resoconto della seduta* del 29/4/2009, p. 4.

⁶⁵ *Resoconto della seduta* del 29/4/2009, p. 7.

⁶⁶ Legge 26/2/2011, n. 10, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie". Il Capo dello Stato ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione n. 10 del 2011 con un comunicato nel quale, dato atto che alcuni dei rilievi espressi erano stati accolti e che per altri il Governo aveva assunto un impegno ad adottare le opportune modifiche, si registra l'adesione dello stesso governo e del parlamento al "criterio della sostanziale inemendabilità dei decreti legge", allo scopo di riportare tale strumento normativo nel solco della Costituzione e del disegno dell'equilibrio tra i poteri da essa definito.

⁶⁷ E' noto come al Senato il testo originario del decreto legge sia stato sostituito con quello contenuto in un maxiemendamento approvato con la posizione della questione di fiducia, esito che si è prodotto anche alla Camera, dove l'atto è stato modificato accogliendo in parte i rilievi del Capo dello Stato. La successiva e definitiva approvazione del Senato in seconda lettura è avvenuta senza ricorso alla questione di fiducia.

⁶⁸ Che il Presidente in questa lettera qualifica come "legge di attuazione costituzionale".

dalla sua peculiare composizione e competenza tecnica, può leggersi la scelta di farne una delle forme attraverso le quali si definisce la sua funzione di garante della Costituzione⁶⁹.

⁶⁹ Anche il Presidente Ciampi il 16/1/2004 aveva rinviato alle Camere il disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, divenuto poi la legge 25/7/2005, n. 150 ("Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30/1/1941, n.12, per il decentramento del Ministero della Giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti e il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico"), facendo riferimento alle esigenze di chiarezza e comprensibilità degli atti normativi, certamente non rispettate nel caso di testi composti da due articoli, suddivisi in un numero elevato di commi. Sia consentito rinviare sul punto a L. LORELLO, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, 3, 2005, p. 327 ss. e alla bibliografia richiamata.