

Osservatorio sulle fonti

IL RUOLO DELLE COMMISSIONI NEL PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE¹

di *Paolo Rametta*²

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La necessità di rafforzare il ruolo del Parlamento tramite il lavoro in Commissione. - 3. Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione dei decreti-legge. - 4. Le Commissioni alla prova della legislazione della crisi. - 5. Conclusione.

Should decree-law becomes the usual modus operandi for governmental action, it is of vital importance for the legislature to set up the opportune procedural constraints for impeding a permanent erosion of its functions.

In light of the new challenges of regulation, the Italian Parliament tried to update its tools, taking into account two different and opposite needs. On the one hand, the legislature should provide the necessary mechanism to control the rise of regulation by emergency decrees. However technical, such a control is inherently linked to the political discretion exercised by parliamentary commissions. On the other hand, an efficient mechanism for converting decree-laws into parliamentary legislation shall be provided, without nevertheless encouraging their adoption.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale ed da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità

² Perfezionando in Diritto Costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione

Le tendenze più recenti mostrano come lo strumento della decretazione d'urgenza sia definitivamente³ uscito dall'alveo della originaria configurazione costituzionale per divenire strumento ordinario di governo, rappresentando quello che già nel 1973 Predieri definiva un «disegno di legge governativo rafforzato dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività»⁴.

Dai dati si può notare il rilevante peso della decretazione d'urgenza sul totale degli atti normativi approvati dal Parlamento; a fine 2014, le leggi di conversione dei decreti legge approvate nella XVII legislatura costituivano il 41,7%⁵ del totale delle leggi approvate (mentre nella XVI rappresentavano il 27% del totale). Se invece si andava ad esaminare il dato «contenutistico» del numero di commi approvati, si poteva scorgere che la percentuale saliva al 58,9%⁶ dei commi totali approvati (e anche nella XVI legislatura si attestavano ad un considerevole 53,3%). Potremmo dire, quindi, che la decretazione d'urgenza (comprensiva, sia chiaro, anche delle aggiunte in sede di conversione) costituisce non tanto nominalmente, quanto sostanzialmente, il principale strumento normativo del nostro ordinamento.

Ulteriore dato fondamentale è che la quasi totalità dei decreti-legge viene convertito con modificazioni, che fanno lievitare notevolmente il testo dei decreti originari. Si è calcolato che in media i commi dei decreti legislativi aumentano del 47%⁷; in altre parole, circa la metà delle disposizioni delle leggi di conversione non erano presenti nell'originario decreto predisposto dal Governo. Questo dato è ancor più significativo se si considerano i decreti c.d. milleproroghe, che equivalgono oramai a vere e proprie leggi finanziarie a cadenza tendenzialmente semestrale.⁸

Se il decreto-legge è divenuto *modus operandi* abituale del Governo, ecco che diventa fondamentale per il Parlamento creare gli strumenti procedurali più opportuni per, almeno, tentare di impedire una definitiva erosione delle proprie funzioni in quella che è la più radicale delle compressioni della potestà legislativa parlamentare: la decretazione d'urgenza.

A fronte di queste tendenze, acuite dalla crisi economica e dalla necessità di provvedere urgentemente nelle materie più disparate, si è rischiato di veder retrocedere alcune procedure parlamentari al rango di meri adempimenti formali, quasi impicci di

³ R. ZACCARIA, R. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2009.

⁴ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in A. PREDIERI, F. CAZZOLA, G. PRILLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.

⁵ Il dato è tratto dal *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* realizzato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, aggiornato al dicembre 2014.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit..

Osservatorio sulle fonti

fronte ad una «emergenza infinita»⁹. Ecco allora che il Parlamento ha dovuto tentare di tenere il passo adeguando i propri strumenti alle nuove tendenze della normazione, cercando di trovare il giusto temperamento tra due esigenze: la prima, quella di non poter lasciare un così ampio settore della produzione legislativa (quello della decretazione d'urgenza) privo di un adeguato controllo dell'Assemblea parlamentare, un controllo tecnico-giuridico, sia di qualità della normazione sia di filtro agli abusi più macroscopici, inscindibile dal merito politico e principalmente affidato alle Commissioni; dall'altra quello di garantire un procedimento spedito ed efficiente per assicurare l'approvazione della legge di conversione in tempi utili, senza però che questo sia un eccessivo incentivo all'utilizzo di decreti-legge.

Per esaminare tali adeguamenti, avvenuti sia per via di modifiche regolamentari sia mediante cambiamenti delle prassi anche in tempi recentissimi, è necessario inquadrare dapprima le modifiche regolamentari per bilanciare il nuovo ruolo del Governo in parlamento, modifiche che hanno avuto oggetto prevalentemente il lavoro delle Commissioni; successivamente sarà possibile esaminare la fisiologia dei lavori delle Commissioni al momento del passaggio di disegni di legge di conversione di decreti; infine, esaminare la prassi più recente e le problematiche scaturenti dalla c.d. legislazione della crisi, una legislazione d'urgenza abnorme sia dal punto di vista dimensionale che per il numero di materie e settori della legislazione toccati.

2. La necessità di rafforzare il ruolo del Parlamento tramite il lavoro in Commissione

Per coniugare la necessità di salvaguardare la qualità della legislazione e al tempo stesso garantire procedure semplici e non foriere di impedimenti ostruzionistici si avverte fin dal 1997 la necessità di una sostanziale riforma regolamentare. Una riforma che sulla scia delle modifiche al Regolamento del Senato del 1988 ha introdotto alla Camera la programmazione dei lavori e il contingentamento dei tempi, in un contesto del rafforzamento di maggioranze parlamentari in grado di far emergere un vero e proprio «Governo in Parlamento»¹⁰. Di fatto, la riforma assegna al Governo un ruolo più attivo nell'*iter* del proprio provvedimento, trovandosi nella possibilità di scegliere una corsia preferenziale per i disegni di legge dichiarati urgenti.

Contestualmente, si cerca di rafforzare come contrappeso il ruolo del Parlamento; l'*input* è dato nel gennaio 1997 con l'emanazione delle Circolari dei due Presidenti di Camera e Senato sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni. E' assai rilevante ai fini della nostra analisi notare che il lavoro in Commissione viene inteso allora come punto dirimente e cruciale di manifestazione dei reali rapporti di forze tra Esecutivo e Parlamento; il lavoro in Commissione è considerato come fiume carsico vitale

⁹ A.SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, 2006.

¹⁰ N.LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S.CECCANTI, S.VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, pp. 227-228.

Osservatorio sulle fonti

dell'intero procedimento legislativo, ed è pertanto su quello che si deve concentrare lo sforzo per non lasciare il Parlamento alla rincorsa dell'Esecutivo.

La *ratio* delle due Circolari è quella di valorizzare il dettato Costituzionale che all'art.72 prevede che ogni disegno di legge sia sottoposto all'esame di una Commissione prima di passare in Assemblea; la sede referente d'esame del disegno di legge è pertanto una fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo. Ed è proprio in questa sede che si intravede la possibilità per un *labor limae* fianco a fianco all'esecutivo, ormai vero e proprio "padrone" del suo procedimento, ma al quale però si assegnano oneri informativi e di documentazione per rendere possibile una valutazione dell'atto non meramente formale.

Il ruolo che si va delineando per le Commissioni secondo le Circolari tende a discostarsi da quello dell'Assemblea; a quest'ultima spetta la manifestazione della volontà dell'organo parlamentare rispetto ad un certo provvedimento¹¹, spettando invece alla Commissione quell'esame preliminare ma anche maggiormente tecnico e neutro (almeno in teoria) finalizzato ad esaminare l'impatto della legislazione nel quadro della legislazione, nei confronti degli apparati pubblici e dei cittadini. Il tutto facilitato, anche grazie alla distanza dai "riflettori" assembleari, da procedure caratterizzate da informalità e flessibilità¹².

Si richiede alle Commissioni di valutare l'indispensabilità della legge rispetto ad altri strumenti normativi, il rispetto della gerarchia delle fonti o dei principi e competenze dell'Unione Europea e delle Regioni e autonomie locali, l'analisi dei costi e benefici derivanti dai provvedimenti esaminati; un *drafting* sostanziale, di cui si deve dar conto nella relazione all'Assemblea.

Il contenuto delle Circolari ha condizionato l'immediatamente successiva riforma dell'art.79 del Regolamento della Camera, dedicato alla sede referente, che recepisce in massima parte le indicazioni in tema di istruttoria legislativa e di analisi di fattibilità, prevedendo ai commi 4, 5 e 11 gli strumenti utili alle Commissioni per acquisire «gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni» e per coordinare la disciplina con la normativa vigente. A questi scopi, le Commissioni possono avvalersi di procedure di indagine, informazioni e controllo come udienze legislative, indagini conoscitive e audizioni e chiedere al Governo (comma 5 dell'art.79) «dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche»¹³.

E' bene specificare che nonostante non si abbiano modifiche del regolamento del Senato la costante applicazione delle Circolari permette di affermare che anche in

¹¹ R.DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, pp.209 ss.

¹²«Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale», art.79 R.C. comma 1.

¹³ Il potere di richiedere al Governo dati ed elementi informativi necessari per l'istruttoria legislativa è attribuito al relatore sul provvedimento, al Presidente della Commissione e a quattro componenti della stessa a meno che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, a maggioranza di 3/4 ovvero, in assenza di essa, il Presidente della Commissione giudichino l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria.

Osservatorio sulle fonti

quest'ultima assemblea siano pienamente affermate e applicabili le nuove norme sull'istruttoria legislativa¹⁴.

Quasi a risposta a questi nuovi strumenti previsti dalle due Circolari e fatti propri nel regolamento della Camera il Governo Prodi emana una circolare del 15 aprile 1998 che stabilisce gli adempimenti dal lato governativo per soddisfare le richieste del Parlamento; viene così introdotta, accanto alla relazione illustrativa del decreto e alla relazione tecnico-finanziaria, la relazione tecnico-normativa per tutti i disegni di legge di iniziativa del Governo.

L'evoluzione dei regolamenti ha quindi messo in condizione le Commissioni di utilizzare strumenti potenzialmente molto efficaci per raccogliere informazioni e mettere sul tavolo dati e rilievi tecnici in grado di influenzare l'itinerario degli atti di iniziativa governativa.

Non dobbiamo però sottovalutare due criticità. La prima è che le redini dell'attività informativa sono in mano al Governo¹⁵, venendosi di fatto a creare una soggezione del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo, potenzialmente disincentivante la richiesta di informazioni stessa. Per far fronte a tali difficoltà potrebbe essere ipotizzabile la creazione di uffici e apparati tecnici in grado di gestire l'istruttoria legislativa in modo autonomo rispetto al Governo.

La seconda è che nella prassi l'utilizzo di questi strumenti da parte delle Commissioni è stato sporadico, anche per il rischio di ostruzionismo che si può annidare dietro la richiesta di informazioni al Governo, rischiando una potenziale torsione di strumenti nati per un miglioramento tecnico della normazione in chiave di dialettica politica. In questo senso non possiamo negare che le Commissioni mantengano una forte impronta politica, di scontro tra maggioranza e opposizione, andando spesso a sacrificare l'attenzione alla componente tecnica¹⁶. Sede più proficua per una mediazione politica non basata su uno scontro polarizzato è risultata quella dei c.d. comitati ristretti, il Comitato dei Nove alla Camera e la Sottocommissione dei Sette al Senato.

3. Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione dei decreti-legge

Solo dopo aver esaminato la ratio delle modifiche regolamentari e procedurali della istruttoria legislativa (generale) nelle Commissioni è possibile scendere ad esaminare il dettaglio delle scelte in tema di istruttoria legislativa delle leggi di conversione dei decreti-legge.

La disciplina del procedimento di conversione nei due rami del Parlamento risale alle modifiche regolamentari del 1988 al Senato e del 1997 alla Camera.

¹⁴ R.DICKMANN, *L'istruttoria legislativa*, cit.

¹⁵ Come nota D.CABRAS, *I riflessi dell'evoluzione del sistema delle fonti sulle funzioni del Parlamento*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002, pp.286-287.

¹⁶ Come afferma V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, LIPPOLIS, R. MORETTI, (a cura di), *Diritto Parlamentare*, Milano 2011, p. 284

Osservatorio sulle fonti

Attualmente l'art.96-*bis* del Regolamento della Camera modificato nel 1997 prevede l'intervento sia delle Commissioni competenti in sede referente, sia quello del Comitato per la Legislazione, oltre che quello dell'assemblea, a favore della quale si ritiene ormai pacificamente sussistente una tacita riserva d'assemblea¹⁷.

L'attuale configurazione è frutto del constatato fallimento del sub-procedimento introdotto nel 1981, che vedeva lo strategico ruolo della Commissione Affari Costituzionali nella valutazione della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza di cui all'art.77 Cost.. L'intenzione originaria era quella di operare un filtro giuridico approfondito, che culminava, in caso di parere negativo sulla sussistenza dei presupposti, in una votazione assembleare pregiudiziale comportante eventualmente il respingimento del decreto-legge. Tra l'altro, a sottolineare la valenza tecnico-giuridica della deliberazione, era previsto fino al 1988 che tale votazione avvenisse a scrutinio segreto. Nonostante le buone intenzioni, lungi dall'essere un controllo tecnico di filtro delle più macroscopiche violazioni del dettato costituzionale, la valutazione della Commissione Affari Costituzionali si trasformava di fatto in una sorta di avvallo politico, formalmente sancito, alla reiterazione dei decreti.

Questo piccolo excursus non è però utile ad una mera erudizione, ma serve ad intuire e a scorgere ciò che nell'evoluzione successiva è meno evidente ma pur sempre presente, ovvero la necessità di contemperare da una parte la tecnica, intesa anche come rispetto dei requisiti costituzionali, un rispetto non solo formale ma anche sostanziale; e la politica, che per ragioni di opportunità o di ossequio a provvedimenti governativi dotati di forte impatto mediatico, spesso immediatamente attuativi del programma di Governo, ha la forte tentazione di prescindere da vincoli e legami percepiti come inutili ostacoli a chi di quei provvedimenti è ideatore politicamente e mediaticamente responsabile, cioè l'Esecutivo.

Da notare, quindi, che nonostante il fallimento di questo sub-procedimento rimasto in vigore dal 1981 al 1997, era già maturata la concezione del lavoro in Commissione (in quel caso, la Commissione Affari Costituzionali) come maggiormente adatto a valutazioni di tipo tecnico-giuridico. Era in altre parole palese la necessità di ritagliare uno spazio al riparo dall'agone politico in cui freddamente valutare parametri che poco hanno a che vedere con le dialettiche maggioranza-opposizione.

Non possiamo pertanto rimanere sorpresi della previsione, nel momento della revisione regolamentare del 1997, di un momento di più oggettiva valutazione di taluni requisiti e parametri del decreto-legge.

Questo luogo è individuato nel Comitato per la Legislazione, organo essenzialmente tecnico consultato obbligatoriamente in ordine ad ogni disegno di legge di conversione, chiamato ad esprimere un parere «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione»¹⁸. E' bene specificare che il Comitato non ha assunto il compito della Commissione Affari costituzionali,

¹⁷ I Regolamenti di Camera (art.96-bis, comma 1) e Senato (art.35, comma 1) prevedono l'assegnazione in sede referente, escludendo pertanto un esame interamente in Commissione.

¹⁸ Art.96-*bis*, Regolamento della Camera.

Osservatorio sulle fonti

rimanendo il suo parere come importante aiuto (non vincolante) alla Commissione di merito e all'Assemblea per valutare da un lato la sussistenza dei presupposti costituzionali e dall'altro la sussistenza della specificità e omogeneità¹⁹ delle disposizioni di cui si chiede la conversione²⁰. Il Comitato, che deve pronunciarsi entro 5 giorni dall'assegnazione del disegno di legge, ha una funzione essenzialmente tecnica come dimostrato dalla composizione paritaria non proporzionale tra maggioranza e opposizione. Il suo ruolo è quello di anticipare in via interna quello che sarà il giudizio esterno affidato alla Corte Costituzionale sul rispetto dei canoni costituzionali, venendosi così a creare un luogo di analisi e discussione diverso dalla sede Governativa, e quindi potenzialmente foriero di appunti e osservazioni non per forza allineati con la maggioranza; il Parlamento vuole riaffermare la propria centralità e autonomia migliorando la funzione di Controllo nei confronti del Governo²¹. Nonostante il riferimento operato dall'art.16-*bis* del Regolamento della Camera alla Costituzione (e quindi anche ai presupposti di necessità e urgenza) come parametro per la stesura del parere, il Presidente della Camera ha interpretato la funzione di valutare i presupposti di necessità e urgenza come eminentemente politica e relativa al merito del provvedimento, e come tale spettante alla Commissione referente e non al Comitato, cui spetta un controllo formale.

Tornando all'assegnazione del disegno di legge di conversione alla Commissione competente in sede referente, dobbiamo notare che il procedimento, alla Camera, è previsto da un articolo ad hoc, il 96-*bis*²², che crea un procedimento autonomo rispetto al già esaminato articolo 79²³. Nonostante questo, il semplice riferimento operato dall'art.96-*bis* rende pienamente operativi gli strumenti già esaminati, previsti dal comma 4 dell'art.79 R.C.. L'operato della Commissione in sede referente è pertanto all'accertamento della necessità o meno di normare la materia in esame con legge, la compatibilità con gli ordinamenti sovranazionali, ma anche con le normative regionali e degli enti locali, la realizzabilità degli obiettivi proposti in relazione agli strumenti previsti oltre agli accorgimenti attinenti alla corretta stesura del testo legislativo; in altre parole, quel *drafting* sia formale che sostanziale che si è visto essere introdotto dalle Circolari Presidenziali nel 1997 e che ha lasciato segno nel regolamento della Camera. Inutile dire che nonostante l'importanza della strumentazione predisposta, nella quale si

¹⁹ L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 249 ss.

²⁰ A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge*, in *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Jovene, Napoli, 2002, p. 151 ss.

²¹ N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI, *Maggioranze e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, 2004, pp. 109-138.

²² Si veda: A. CELOTTO e A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. parlam.*, 1998, p. 651 ss.

²³ Articolo cui invece rimanda l'art. 96-*ter* del Regolamento della Camera a proposito dell'acquisizione dei pareri della Commissioni competenti in merito a schemi di atti governativi.

Osservatorio sulle fonti

annoverano anche gli strumenti di raccordo conoscitivi con le strutture governative che hanno formato il procedimento, la necessaria approvazione della legge di conversione in tempi brevi e la precaria durata del decreto-legge non permettono di effettuare gli adempimenti sull'impatto della regolamentazione (AIR) in modo accurato. La valutazione che spetta alla Commissione sarà pertanto dedicata all'esame della opportunità o meno dell'adozione del decreto-legge, valutazione di chiaro carattere politico non valutabile prescindendo dall'intenzione "soggettiva" dell'esecutivo. Il Regolamento della Camera, sempre all'art.96-bis, ha previsto la possibilità di richiedere al Governo una integrazione degli elementi forniti nella relazione di accompagnamento al decreto (che deve tener conto dei presupposti di necessità e urgenza) «anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge»; un controllo che può essere anche invasivo, quindi, e che di sicuro apre ad una verifica di fattibilità degli atti normativi con forza di legge²⁴.

Al Senato, invece, continua a permanere la previsione dell'assegnazione del disegno di legge di conversione oltre alla Commissione competente in sede referente anche alla I Commissione Permanente, che può esprimere parere contrario per mancato rispetto dei requisiti *ex art.77 Cost.*, oltre che "dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente" (con evidente riferimento ai requisiti *ex legge 400/88*) comportando entro 5 giorni il voto dell'Assemblea che può portare al respingimento del decreto. Anche al Senato tale vaglio riveste di natura esclusivamente politica, rendendo il parere della commissione legato a dinamiche maggioranza-opposizione.²⁵

Imprescindibile, vista che si tratta di decretazione d'urgenza, uno sguardo sul cadenzamento dei tempi per l'esame in Commissione e, di conseguenza, in Aula (visto l'esiguo tempo complessivo per la conversione).

Anzitutto, al contrario del passato, le Commissioni non sono obbligate a sospendere le restanti attività legislative durante l'esame della legge di conversione, nonostante siano vincolate ad inserire l'esame delle leggi di conversione al primo punto dell'Ordine del Giorno. Rimane fermo il limite di 15 giorni, alla Camera²⁶, per l'esame in sede referente, mentre al Senato tale termine è fissato volta per volta dal Presidente di Assemblea. Allo scadere del termine i disegni di legge di conversione possono essere inseriti nella programmazione dei lavori, nonostante la Commissione non abbia concluso il proprio esame (il testo viene pertanto portato in Assemblea nella sua versione originaria). Riguardo alla calendarizzazione dei lavori in Assemblea, si prevede²⁷ di non poter riservare ai decreti-legge un tempo maggiore della metà del tempo complessivo disponibile. Quest'ultima disposizione palesa la ratio dell'assenza di

²⁴ A. CELOTTO □ A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96 □ bis del regolamento della Camera*, cit.

²⁵ L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A.SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, 2006, pp. 149-171.

²⁶ Art. 81, comma 2, del Regolamento della Camera.

²⁷ Art. 24, comma 3, Regolamento della Camera.

Osservatorio sulle fonti

particolari accorgimenti²⁸, alla Camera, per l'accelerazione dei tempi in Commissione (e in Assemblea): una procedura rigidamente ed efficientemente organizzata renderebbe ancora più facilmente percorribile la strada della decretazione d'urgenza, che invece necessita, paradossalmente, di minor certezza per non incentivare ulteriormente i fenomeni di sovra-utilizzo dei decreti-legge. Sempre in questa ottica non è precisato in alcuna disposizione il termine entro il quale la Camera deve approntare l'esame. In altre parole, la conversione del decreto-legge è una delle poche procedure nelle quali è ancora possibile un vero ostruzionismo.²⁹ Al Senato, diversamente, dal 1988 si prevede l'estensione del contingentamento dei tempi (con la c.d. ghigliottina) alle procedure di conversione dei decreti-legge, che allo scadere di trenta giorni vengono posti in votazione nonostante possano residuare emendamenti da illustrare e votare (che decadono).

Il frutto dei lavori delle Commissioni è pertanto, alla Camera, un testo che tiene conto delle proposte emendative presentate in Commissione, mentre al Senato gli emendamenti vengono presentati come tali in Assemblea³⁰.

4. Le Commissioni alla prova della legislazione della crisi

La tenuta del sistema Commissioni di fronte all'impennata della decretazione d'urgenza, sia come numero di decreti sia come "peso specifico" dello stesso è stata difficoltosa. Ne sono testimonianza due interventi autorevoli dei due custodi dell'ordinamento costituzionale.

Scriva il Presidente della Repubblica nella lettera del 22 febbraio 2011 indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio durante l'esame del decreto legge c.d. "milleproroghe" (d.l. 225/2010) che «l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni»³¹.

²⁸ F. CASTALDI, Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati, in *Rass. parlam.*, 2005, p. 911 s.; vedi anche G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 363 ss.

²⁹ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n.360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 446.

³⁰ Art. 78, comma 6, del Regolamento del Senato.

³¹ Più in generale, il Presidente della Repubblica ha sottolineato che sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non sono configurabili altri strumenti, come il rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, ovvero una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato. Notevole in questo senso il vero e proprio *ultimatum* finale: «Devo infine avvertire che, a fronte di casi analoghi, non potrò d'ora in avanti rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio, anche alla luce dei rimedi che l'ordinamento prevede nella eventualità della decadenza di un decreto-legge, come ho sopra ricordato».

Osservatorio sulle fonti

Anche la Corte Costituzionale non ha mancato di stigmatizzare la compressione del ruolo delle Commissioni, precisando nella sentenza 32/2014 che «la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.».

Possiamo procedere a sistematizzare le problematiche più recenti della decretazione d'urgenza, con particolare riferimento al lavoro delle Commissioni, cogliendo alcune caratteristiche che rendono molto difficile se non impossibile un attento esame nelle Commissioni.

1) Dimensione iniziale del decreto legge e ricorso alla questione di fiducia

Il primo elemento sintomatico di un controllo poco approfondito in Commissione è la dimensione originale del decreto-legge. Una soglia critica è stata individuata³² nella misura di 40.000 caratteri, oltre la quale non solo è palese la difficoltà per le Commissioni di operare un attento controllo sulle specificità della normativa -sia esso un controllo formale di qualità della normazione che sostanziale, rendendo così vane le previsioni esaminate che danno la possibilità di chiedere al Governo ulteriori dettagli anche su singoli elementi del decreto- ma è anche assai probabile il ricorso del Governo alla questione di fiducia, che andrà pertanto a comprimere successivamente la discussione assembleare e la possibilità per i singoli parlamentari di veder discussi e accettati emendamenti (magari specifici) di miglioramento del testo. Il tutto compromettendo completamente, nel caso della scelta di apposizione della fiducia su un maxi-emendamento governativo, «quelle caratteristiche di trasparenza, partecipazione e responsabilità che dovrebbero invece essere proprie di tutti i processi di produzione normativa»³³.

E' bene precisare che generalmente i decreti con numero di caratteri superiore a 40.000 sono di contenuto economico.³⁴

Esaminando i dati della Tabella 1³⁵ sulla dimensione iniziale dei decreti-legge, notiamo che è caratteristico della legislazione della crisi, in particolare durante i Governi Monti e Letta, ma anche nel Berlusconi IV, un numero di commi più alto per singolo decreto rispetto alla legislazione pre e post emergenziale. Si tratta pertanto di assegnare alle singole Commissioni un lavoro più che doppio rispetto a quello abituale, con un'evidente sacrificio dell'accuratezza e ponderazione dell'esame svolto.

³² L. DUILIO, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata dal Presidente Lino Duilio al Comitato per la Legislazione, gennaio 2010.

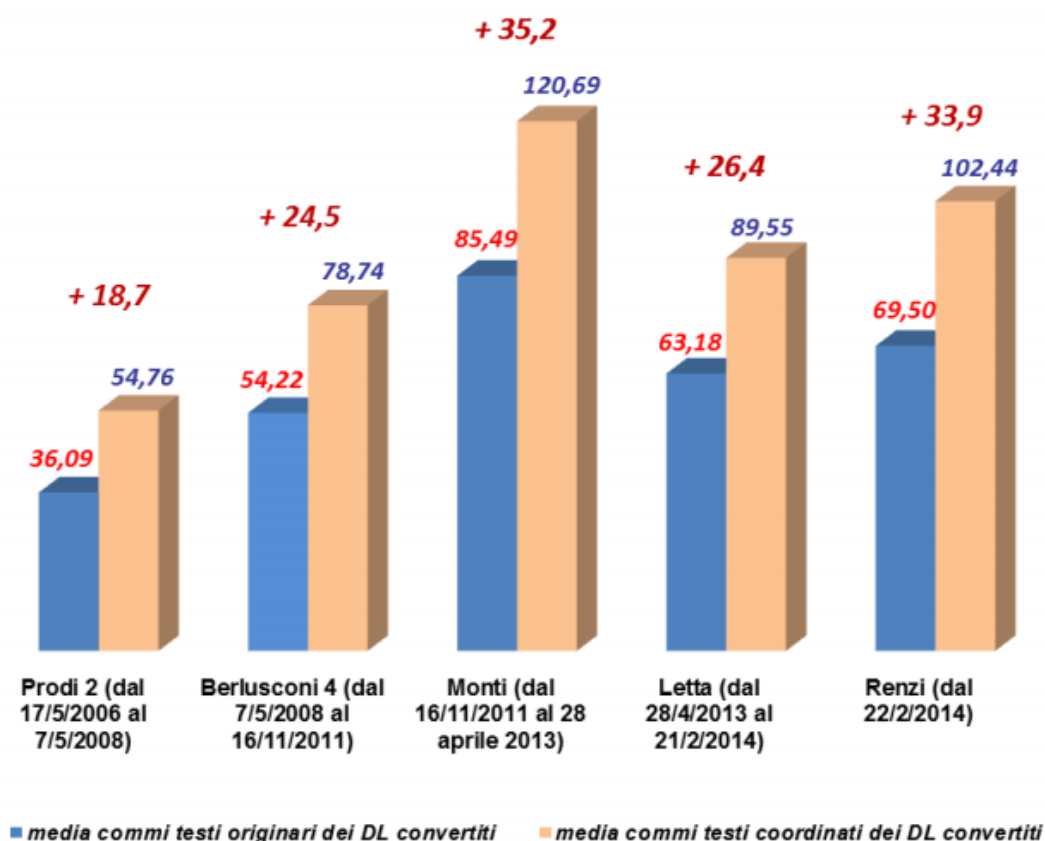
³³ N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge*, cit.

³⁴ Ad esempio il c.d. Bersani I (decreto-legge n. 223 del 2006); i collegati alla finanziaria 2007 e 2008 (decreti-legge n. 262 del 2006 e n. 159 del 2007); la c.d. manovra d'estate (decreto-legge n. 112 del 2008)

³⁵ Fonte della Tabella: Servizio Studi della Camera dei Deputati

Osservatorio sulle fonti

Media dei commi DL convertiti (testi originari e testi coordinati)
per Governo



2) Eterogeneità iniziale, con frammentazione delle Commissioni

Seconda questione è l'eterogeneità iniziale dei decreti legge, reso evidente dal numero di commissioni parlamentari coinvolte nell'esame del singolo decreto-legge. Ebbene, nel 79% dei casi (34 su 43) sono state coinvolte, nella XVII legislatura, più di 6 commissioni (vedi tabella³⁶ 2). Questo dato è particolarmente significativo; da una parte ci fa intuire quanto le materie dei singoli decreti siano eterogenee; in secondo luogo è emblematico della difficoltà di un raccordo e di un esame accurato in sede parlamentare del convertendo decreto, tenuto di conto anche della celerità in cui l'intero procedimento si svolge. Avremo così che il disegno di legge di conversione venga assegnato ad una commissione in sede referente (generalmente quella con competenza prevalente in materia) e, in sede consultiva, a numerose - abbiamo visto - altre

³⁶ Fonte della tabella: Servizio Studi della Camera dei Deputati

Osservatorio sulle fonti

commissioni; a tutto vantaggio delle commissioni intersettoriali³⁷ (Bilancio, Affari Costituzionali) e andando a depotenziare le commissioni permanenti “settoriali”. Emblematica, inoltre, l’assegnazione, sempre durante la XVII legislatura, di 19 disegni di legge di conversione (pari al 44,2 per cento del totale) a due Commissioni congiuntamente.

Numero di Commissioni coinvolte	Numero di decreti-legge
4	1
5	4
6	4
7	3
8	5
9	2
10	3
11	4
12	5
13	4
14	8

Tabella2

Deve essere menzionata la recente introduzione di una innovazione procedurale a “regolamento invariato” che tenta di razionalizzare l’attività delle numerose Commissioni che a vario titolo si occupano della legge di conversione. In particolare, per rafforzare il ruolo delle Commissioni in sede consultiva evitando un esame meramente formale, le Commissioni competenti in sede referente hanno evitato di svolgere autonomamente le audizioni per l’approfondimento di singole questioni, lasciando invece alle Commissioni in sede consultiva tale onere. Al momento dell’esame degli emendamenti, agli emendamenti riproducibili di condizioni o osservazioni delle commissioni in sede consultiva è stato riservato un apposito tempo.

Ancora più peculiare, la circostanza che ad illustrare tali emendamenti siano stati deputati (o anche i rispettivi Presidenti) appartenenti alle Commissioni coinvolte in sede consultiva, spingendosi perfino, tramite un attento gioco di sostituzioni, a partecipare alle votazioni sugli emendamenti stessi.

Senza affrontare il noto problema dell’omogeneità³⁸, è però necessario dare conto di specifici rimedi che a tale questione hanno dato le prassi delle Commissioni.

³⁷ Come fa notare N. LUPO, in *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di D’ELIA, TIBERI, VIVIANI SCHLEIN, Milano, 2012, p.434.

³⁸ Il testo del disegno di legge di riforma costituzionale approvato in seconda deliberazione alla Camera il 12 aprile 2016 provvede a rafforzare le disposizioni della legge n.400 del 1988 che prevedevano limiti alla decretazione d’urgenza. Nel testo della riforma, sottoposta a referendum popolare,

Osservatorio sulle fonti

Occorre una premessa: per quanto riguarda la Camera dei deputati, al comma 7 del già citato art.96-*bis* del regolamento della Camera, si prevede che siano dichiarati inammissibili gli emendamenti «non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», criterio ben più stringente rispetto all'ordinario limite degli «argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione»³⁹. Ben diverso il controllo attribuito al Presidente del Senato, che è equiparato al controllo previsto per i normali disegni di legge, prevedendosi l'inammissibilità dei soli emendamenti “estranei all'oggetto di discussione”.

Ebbene, il parametro di cui all'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera tende ad essere applicato con un certo rigore altresì agli emendamenti presentati in Commissione e, in alcuni casi, anche a quelli che siano stati già approvati nel corso dell'esame in sede referente (essendo consentito al Presidente della Camera di cancellare tali emendamenti ove non preventivamente sottoposti al suo giudizio).

Il problema permaneva però al Senato, dove anche nella prassi applicativa si è sempre riconosciuta una maggiore apertura ad emendamenti eterogenei (apertura peraltro più volte stigmatizzata dal Comitato per la Legislazione). A questo proposito, ai fini della nostra analisi, dobbiamo dare atto che un tentativo di irrigidimento (anche dopo la storica sentenza della C. Cost. n. 22/2012) è passato proprio dalle Commissioni del Senato. Infatti, la Commissione Affari Costituzionali, il 9 luglio 2013, ha deciso di sviluppare la propria attività (come abbiamo visto) di filtro andando verso una maggiore attenzione proprio al criterio della omogeneità, che «è ormai da considerarsi», si legge nel resoconto della seduta «un parametro di costituzionalità che può orientare l'attività consultiva della Commissione affari costituzionali in sede di esame degli emendamenti ai decreti-legge». Inoltre, il Presidente del Senato, il 28 dicembre 2013, dopo un ennesimo richiamo del Presidente della Repubblica, ha sollecitato i Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti ad operare un maggior controllo sulla coerenza per materia del testo del decreto riservandosi, nella discussione in Assemblea, di dichiarare improponibili, in quanto eterogenei, emendamenti anche provenienti dai relatori o perfino se già approvati dalla Commissione. La minaccia non è stata disattesa, quando il 20 febbraio 2014, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 1515, la Presidenza del Senato ha respinto numerosi emendamenti ritenuti eterogenei rispetto alle singole disposizioni decretizie.

Concludiamo l'esame di questo “sintomo” aggiungendo ulteriori due effetti provocati dalla eterogeneità iniziale che hanno conseguenze deleterie rispetto all'approfondimento delle Commissioni.

Da una parte, l'eterogeneità iniziale con la relativa necessità di bloccare una infinita e diversificata congerie di emendamenti rende più frequente il ricorso da parte del Governo alla questione di fiducia, con gli effetti che abbiamo visto al punto precedente.

si specifica sia la necessità che le misure siano «di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» sia il divieto per la legge di conversione di contenere «disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto».

³⁹ Si veda art.89 del regolamento della Camera dei Deputati.

Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, in decreti con una notevole eterogeneità iniziale non è infrequente la comparsa di “disposizioni rampino”⁴⁰, ovvero laconiche disposizioni inserite con l’apposito scopo di poter essere base di aggancio, in sede di conversione, di normative più ampie e rilevanti legate però *ratione materiae* alla disposizione base, e quindi inattaccabili dal controllo del Presidente di Assemblea. L’effetto è quindi che ad una marcata eterogeneità iniziale corrisponde pertanto una “esponenziale” eterogeneità successiva, con l’inserimento di disposizioni che non sono state né esaminate dalla relazione introduttiva del Governo né dal lavoro in Commissione.

3) Aumento successivo dimensionale

Entrando più nello specifico degli ampliamenti che i decreti subiscono nel corso dell’esame parlamentare, si può constatare⁴¹ che gli emendamenti parlamentari sono ben lungi dall’essere “chirurgici”, andando assai spesso ad introdurre norme assai diverse dal contenuto iniziale. La conversione può essere così l’occasione per il Governo di reintrodurre disposizioni escluse durante la fase governativa dell’*iter*, sia nella fase del c.d. *preconsiglio*, sia in fase di condivisione collegiale in Consiglio dei Ministri; oppure per collocare veri e propri corpi normativi già esaminati dal Parlamento.

Esaminando la tabella 1 si vede che con la legislazione della crisi non solo sono aumentate le dimensioni iniziali dei decreti-legge, ma anche le aggiunte in sede parlamentare sono più consistenti. Posta la diversa provenienza delle aggiunte, è manifesta la difficoltà di esame, nel breve tempo disponibile, da parte delle commissioni dell’enorme quantità di materiale normativo che si va mano a mano aggiungendo al disegno di legge di conversione.

4) Decreti a perdere e accorpamento dei decreti

In questa congerie di utilizzi della funzione del decreto-legge si deve segnalare anche la prassi dei c.d. “decreti a perdere”⁴², ovvero decreti lasciati decadere per mancata conversione destinati però ad essere recuperati, sotto forma di emendamenti in sede di conversione di un altro decreto, parallelamente “coltivato”, sia esso materialmente contiguo⁴³, oppure completamente estraneo⁴⁴. In questi casi, da un parte l’originario decreto a perdere non verrà nemmeno esaminato, in quanto per economia procedurale viene sospeso l’esame di un decreto destinato a decadere; dall’altra, le commissioni non saranno poste in condizione di esaminare il maxi emendamento contenente il decreto a perdere proposto, magari, durante la fase parlamentare della discussione.

In altri casi, senza arrivare alla decadenza, ci si limita ad accorpare più decreti-legge in scadenza; anche qui si assiste pertanto ad una notevole compressione del fisiologico

⁴⁰ Utilizza questa terminologia N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge*, cit.; e A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit.

⁴¹ Cfr. N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge*, cit.; e A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, cit.

⁴² R. ZACCARIA, R. ALBANESI, *Il decreto-legge fra teoria e prassi*, cit.

⁴³ Come nel caso dei decreti relativi alla vicenda Alitalia, in particolare: d.l. n. 80/2008, il d.l. n. 93/2008; il d.l. n. 97/2008 ed il d.l. n. 134/2008.

⁴⁴ E’ il caso del d.l. sulle quote latte (d.l. n. 4/2009), i cui contenuti, dopo la scadenza del decreto, sono stati recepiti in un emendamento alla legge di conversione del c.d. d.l. incentivi (d.l. n. 5/2009 convertito in legge 33/2009).

Osservatorio sulle fonti

funzionamento dell'esame nelle commissioni, che si vedranno nettamente aumentare – fermo il termine di 60gg per la conversione – il materiale da esaminare.

5) Bicameralismo alternato

Ultimo aspetto preso in esame è quello concernente il c.d. bicameralismo alternato, che potrebbe sembrare insieme sia un problema che il tentativo di rimediare alle patologie viste sopra. Soprattutto nella XVI legislatura si evidenzia la tendenza ad esaurire quasi l'intero tempo a disposizione in una sola Camera, che di conseguenza è quella che ha più tempo per un esame della legge di conversione e per la sua modifica, lasciando all'altra Camera solo l'approvazione formale senza modifiche della legge. Infatti, circa i 3/4 dei decreti-legge convertiti transita solo una volta in entrambe le Camere. Se da una parte questa particolare modalità di approvazione preclude completamente alle Commissioni di una delle due Camere la benché minima verifica e analisi del disegno di legge, specularmente l'altra camera vede accresciuta, quasi raddoppiata in termini di tempo, la possibilità di un esame più approfondito delle normative introdotte. L'eventuale convalida referendaria della riforma Costituzionale impedirebbe l'esame finale di una delle due Camere a ridosso.⁴⁵

5. Conclusione

L'esame che abbiamo effettuato anche in prospettiva più generale, alzando lo sguardo ai problemi che affliggono la decretazione d'urgenza pur vista dall'ottica della necessaria istruttoria legislativa in Commissione prevista dalla Carta costituzionale, ha fatto emergere la stretta interconnessione tra problemi apparentemente isolati che hanno come medesima conseguenza lo svilimento e la compressione dell'attività tecnico-politica che deve caratterizzare l'esame in Commissione.

Dall'esame effettuato risulta evidente che ampia parte della normazione emanata durante i momenti più acuti della crisi non abbia visto una partecipazione profonda e attenta del Parlamento, e in particolare delle Commissioni a ciò deputate. Oltre a porre problemi da un punto di vista di tutela delle minoranze, rappresentate in Parlamento, difficilmente le norme così frettolosamente emanate potranno sfuggire all'ineluttabile destino della loro precarietà nell'ordinamento; una precarietà dovuta a motivi formali, potremmo dire di corretta redazione di testi normativi, ma anche sostanziali, in quanto spesso volte disposizioni portatrici di discipline non correttamente armonizzate con le materie regolate.

⁴⁵ Nel testo di riforma costituzionale, soggetto a referendum confermativo nel dicembre 2016, si prevede infatti (novellato art. 77 Cost., 6° comma) che l'esame da parte del Senato sia disposto entro 30gg dalla presentazione alla Camera dei deputati. Esame, però, che non implica la trasmissione da parte della Camera (conseguente alla approvazione), che invece avviene per dettato costituzionale dopo 40gg, garantendo così la certezza dei tempi del procedimento di conversione. Le proposte di modificazione da parte del Senato devono infine essere formulate entro 10gg dalla trasmissione (pertanto tra il 40° ed il 50° giorno dalla presentazione), residuando i restanti 10gg alla Camera per l'eventuale approvazione delle proposte di modifica da parte del Senato e la definitiva approvazione del disegno di legge di conversione.

Osservatorio sulle fonti

Gli studi del Comitato per la Legislazione⁴⁶ della Camera dei Deputati dimostrano che i decreti-legge, soprattutto quelli con un contenuto più frammentato e meno compatto (cioè i decreti meno omogenei, non dettati da emergenze ambientali o specifiche), subiscono nel corso degli anni successivi alla loro approvazione numerose modificazioni della disciplina. Questa “volatilità” della normativa è resa evidente dal dato dei decreti-legge che non hanno subito modifiche al dicembre 2014: appena il 30% dei decreti della XV legislatura, il 24,7% dei decreti della XVI e il 32,5% dei decreti della XVII. I restanti decreti vengono modificati anche plurime volte, specialmente i decreti a contenuto più intersettoriale; spiccano i 66 atti normativi modificativi del d.l. 112/2008 e i 47 atti normativi che sono andati a modificare il d.l. 78/2010.

⁴⁶ Nel già citato rapporto sullo stato della legislazione 2014.