

Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza

*Relazione presentata dal Presidente On. Lino Duilio
e approvata dal Comitato per la legislazione
nella seduta del 21 gennaio 2010*

XVI LEGISLATURA

INDICE

PREMESSA.....	1
NOTA METODOLOGICA.....	3
I NUMERI DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLE LEGISLATURE XV E XVI.....	4
GLI INDICATORI SINTOMATICI DI UNA PROCEDURA DI CONVERSIONE INGESTIBILE	11
<i>a) La dimensione del testo iniziale del decreto-legge.....</i>	<i>11</i>
<i>b) La natura intersettoriale del decreto.....</i>	<i>12</i>
<i>c) L'emanazione del decreto nel bimestre 15 giugno-15 agosto.....</i>	<i>16</i>
FOCUS: LE COSTANTI NEL RICORSO ALLA QUESTIONE DI FIDUCIA	19
FILIERE TEMATICHE E COSTANTI PROCEDURALI	23
<i>a) Missioni internazionali.....</i>	<i>23</i>
<i>b) Proroghe di termini mediante decreto-legge</i>	<i>25</i>
<i>c) Esecuzione di obblighi comunitari</i>	<i>26</i>
<i>d) Emergenze ambientali.....</i>	<i>28</i>
<i>d) Decreti-legge in materia di sicurezza</i>	<i>29</i>
<i>e) Manovre economiche e incentivi</i>	<i>30</i>
<i>f) Altri decreti.....</i>	<i>32</i>
FOCUS: I DECRETI-LEGGE COME STRUMENTO DI REGOLAZIONE ECONOMICO- FINANZIARIA.....	34
SOVRAPPOSIZIONI, CONCATENAZIONI E LEGISLAZIONE PER TRIAL AND ERROR..	40
FOCUS: IL "RIUSO" DEI DECRETI NON CONVERTITI.....	43
CONCLUSIONI.....	49

PREMESSA

Nel breve periodo del mio turno di presidenza del Comitato per la legislazione ho inteso promuovere – avvalendomi di un qualificato gruppo di ricerca – uno studio sulle forme con cui è stato esercitato il potere governativo di decretazione d'urgenza ed il modo di atteggiarsi del successivo iter parlamentare delle leggi di conversione.

L'iniziativa nasce dall'esigenza di individuare elementi utili a collocare il dibattito all'interno della più recente evoluzione degli strumenti della legislazione in una cornice concreta, fondata cioè sull'elaborazione di dati quantitativi e qualitativi e sull'analisi dei risultati dell'attività parlamentare. L'auspicio è quello di fornire elementi di ricognizione dei profili più problematici connessi ad un utilizzo sempre più consistente dello strumento del decreto-legge rispetto alla complessiva produzione legislativa, senza le rigidità legate a contingenze politiche e logiche di schieramento.

In funzione di tale obiettivo, la ricerca effettua una mappatura integrale dei decreti-legge emanati nella XV e, fino ad oggi, nella XVI legislatura, ovvero in due periodi di durata sostanzialmente pari, ma contraddistinti da maggioranze politiche di diverso colore. Ritengo che una siffatta analisi "sul campo" offra una peculiare e significativa chiave di lettura di un fenomeno di più vasta portata, che investe il ruolo del Parlamento nel quadro di un'evoluzione degli assetti istituzionali

Come evidenzia la Nota di sintesi del Rapporto sullo stato della legislazione 2009, è in atto una riarticolazione su base territoriale delle politiche pubbliche nazionali che, privilegiando il dialogo diretto tra gli esecutivi, rischia di lasciare sempre meno spazio alle decisioni legislative elaborate dalle Assemblee elettive. Inoltre, la legittimazione più o meno diretta degli organi esecutivi (e, ancor più, dei loro vertici) finisce per spostare sostanzialmente il capo d'imputazione delle decisioni all'esterno degli organismi tradizionalmente rappresentativi. Il Parlamento è perciò chiamato a ricercare nuovi strumenti per esercitare le sue fondamentali

funzioni di discutere e legittimare l'indirizzo politico e di controllarne lo svolgimento nel concreto articolarsi delle singole politiche

Il documento, presentato in un primo momento privo di conclusioni, si è proposto come contributo documentale della tavola rotonda sul tema "Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione", svoltasi il 12 gennaio 2010 presso la Camera dei deputati, cui hanno preso parte, oltre al sottoscritto, i Presidenti della Camera delle ultime quattro legislature, i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, nonché il Ministro per i rapporti con il Parlamento. A seguito del dibattito emerso in questa sede e delle suggestioni proposte dai membri del Comitato, la versione definitiva del rapporto è stata integrata ed arricchita da riflessioni conclusive, al fine di fornire un contributo quanto più condiviso e non partisan, com'è nella missione istituzionale del Comitato per la legislazione.

Un ringraziamento particolare va ai miei collaboratori Benedetto Cimino, Simona Morettini e Giovanni Piccirilli, per la qualità scientifica del lavoro svolto.

Lino Duilio

NOTA METODOLOGICA

I dati e le analisi di seguito riportati si basano su una mappatura integrale dei decreti-legge emanati nella XV e, fino ad oggi, nella XVI legislatura, con aggiornamento al 31 dicembre 2009.

La durata dei due periodi non è del tutto coincidente: la XV legislatura ha avuto, infatti, una durata complessiva di 24 mesi (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008, seppure negli ultimi tre mesi con un Governo ormai privato della fiducia¹), mentre l'analisi dei dati sulla XVI legislatura è stata limitata alla data del 31 dicembre 2009 e, dunque, coprirà soltanto un periodo di 20 mesi complessivi (4 in meno della durata della XV legislatura e 1 in meno del periodo di piena operatività del Governo Prodi II).

Al fine di ricostruire una banca dati realmente completa della decretazione d'urgenza nel periodo considerato sono stati presi in esame anche i decreti-legge "trascinati" (ossia emanati e poi convertiti a cavallo tra due legislature diverse): si tratta di 3 provvedimenti tra XIV e XV legislatura e 5 tra XV e XVI². La loro analisi è stata a seconda dei casi distinta dal resto dei provvedimenti considerati, in quanto essi nascono al di fuori della "politica della legislazione" propria della legislatura in cui sono stati convertiti.

Infine, per la XVI legislatura sono stati inclusi 4 decreti-legge che, alla data del 31 dicembre 2009, non risultavano convertiti in quanto l'esame dei relativi disegni di legge di conversione è ancora in corso³.

¹ Il Senato, nella seduta del 24 gennaio 2008, ha bocciato con 161 voti contrari, 156 favorevoli ed un astenuto la risoluzione n. 6-00066 seguente alle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio lo stesso giorno su cui il Governo aveva posto la fiducia.

² Nel dettaglio, si tratta dei decreti-legge nn. 135, 136 e 173 del 2006, nonché dei decreti-legge nn. 49, 59, 60, 61 e 80 del 2008.

³ Sono i decreti-legge nn. 168, 193, 194 e 195. I contenuti del decreto-legge n. 168 del 2009 sono stati tuttavia già trasfusi nel testo della legge finanziaria per il 2010.

I NUMERI DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLE LEGISLATURE XV E XVI

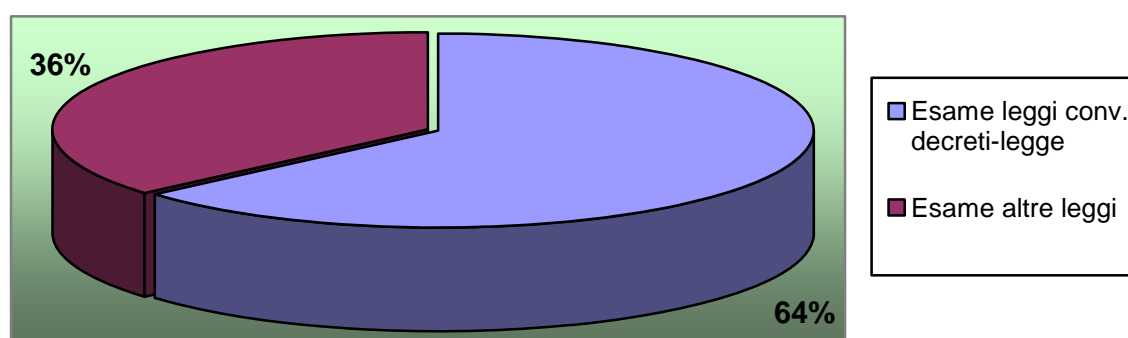
Nelle ultime quattro legislature si rileva un tendenziale aumento della rilevanza della decretazione d'urgenza rispetto agli equilibri complessivi della produzione legislativa. Questo fenomeno è ben comprovato da due dati. Da un lato, l'incidenza del numero delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate, soprattutto se considerate al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Dall'altro lato, i tempi dedicati dal Parlamento all'esame dei decreti-legge rispetto ai tempi totali dell'attività legislativa.

I dati delle tavole che seguono evidenziano bene il fenomeno.

TABELLA 1.1. INCIDENZA SUL TOTALE DELLE LEGGI⁴

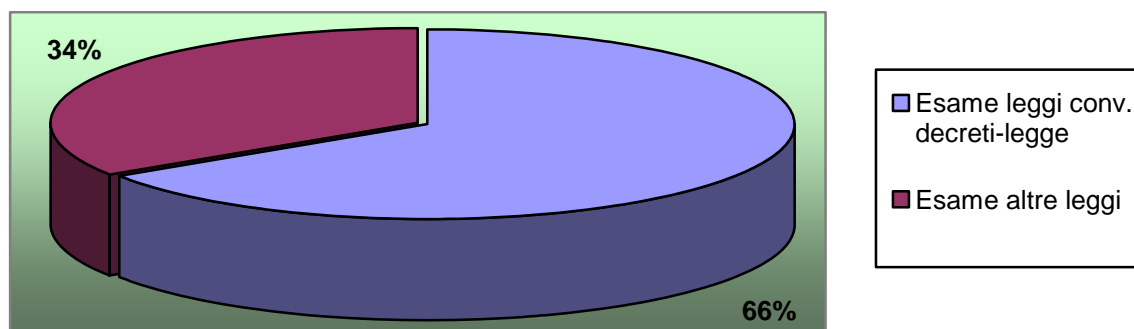
	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi costituzionali	7	2	1	0
Incidenza sul totale	0,80%	0,30%	0,89%	
Conversione di decreti-legge	174 19,20%	200 29,20%	32 28,57%	42 32,31%
Leggi di ratifica	286 31,60%	231 33,70%	41 36,61%	51 39,23%
Altre leggi ordinarie	439 48,40%	253 36,80%	38 33,93%	37 28,46%
Totale leggi approvate	906	686	112	130

GRAFICO 1.1. TEMPI D'ESAME DELLE LEGGI APPROVATE NELLA XV LEG.⁵



⁴ Elaborazione su dati della Camera dei Deputati.

⁵ In termini assoluti il tempo totale di esame delle leggi di conversione dei decreti-legge ammonta a 387 ore e 14 minuti su un totale di 646 ore e 54 minuti necessari nella XV legislatura per l'esame delle leggi approvate al 13 dicembre 2007 (elaborazione su dati forniti alla stampa parlamentare dai Servizi Assemblea, Commissioni e Studi della Camera e contenuti nel fascicolo *I primi 20 mesi della XVI legislatura*). Nella precedente versione era stato utilizzato un differente criterio di classificazione, che teneva conto del tempo complessivo dedicato all'attività legislativa.

GRAFICO 1.2. TEMPI D'ESAME DELLE LEGGI APPROVATE NELLA XVI LEG⁶

Il dato tendenziale che sembra cogliersi da un'analisi meramente quantitativa dei decreti-legge emanati negli ultimi quattro anni (e delle relative leggi di conversione) è quello di un andamento sostanzialmente costante del numero assoluto di decreti-legge emanati (45 nella XV e 52 nella XVI).

TABELLA 1.2. TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA⁷

	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi	906	686	112	130
Decreti-legge	204	216	45	52
<i>Media mensile</i> ⁸	3,36	3,66	1,75 (24 mesi)	2,6 (20 mesi)
Decreti legislativi	378	288	114	38

Cresce in maniera non irrilevante il numero di articoli contenuti nei decreti-legge emanati (rispettivamente, 422 e 508). Significativa è tuttavia, nel raffronto tra le due ultime legislature, la crescita della lunghezza degli articoli

⁶ In termini assoluti il tempo totale di esame delle leggi di conversione dei decreti-legge ammonta a 489 ore e 7 minuti su un totale di 742 ore e 3 minuti necessari per l'esame delle leggi approvate al 14 dicembre 2009 (elaborazione su dati forniti alla stampa parlamentare dai Servizi Assemblea, Commissioni e Studi della Camera e contenuti nel fascicolo *I primi 20 mesi della XVI legislatura*). Nella precedente versione era stato utilizzato un differente criterio di classificazione, che teneva conto del tempo complessivo dedicato all'attività legislativa.

⁷ Dati elaborati sulla base della bacheca elettronica della Camera dei Deputati. Nei primi mesi della XIII legislatura risulta ancora molto frequente il fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 360 del 1996.

⁸ Nel calcolare la media mensile non sono stati conteggiati i decreti-legge "trascinati".

stessi – misurata attraverso il totale dei caratteri a stampa – che appunto, a fronte di una differenza già presente nel numero complessivo di articoli, risulta essere superiore di oltre il 66% (da 801.395 a 1.344.175).

TABELLA 1.3. NUMERO E ARTICOLAZIONE DEI DECRETI-LEGGE

	XV	XVI
Numero complessivo dei decreti-legge emanati⁹ composti da	45	52
Articoli	422	508
Commi	1.353	2.167
Caratteri	801.395	1.344.175

Si registra inoltre un andamento non poco diverso nel “passaggio” dal decreto-legge alla legge di conversione: nella XV legislatura, a fronte di 45 decreti emanati, solo 32 risultano convertiti, mentre nella XVI legislatura sono 42 su 48¹⁰: i decreti non convertiti passano quindi da 13 a 6 (su questo punto si tornerà più avanti).

TABELLA 1.4. NUMERO E ARTICOLAZIONE DELLE LEGGI DI CONVERSIONE

	XV	XVI
Numero complessivo delle leggi di conversione approvate composte da	32	42
Articoli	423	630
Commi	1.778	3.092
Caratteri	1.128.498	2.048.446

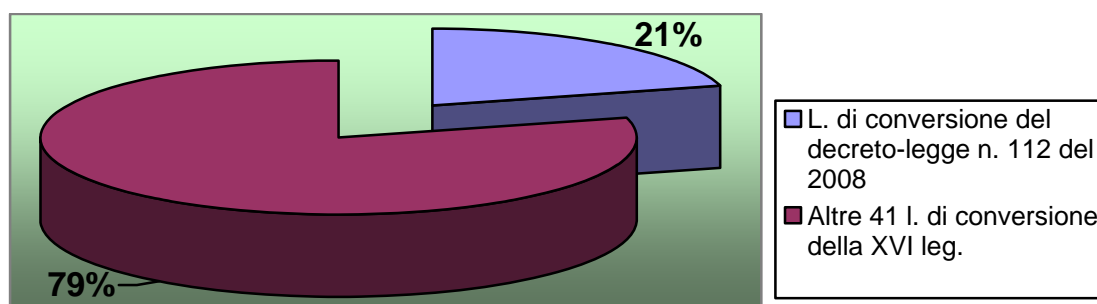
È opportuno avvertire che nell’incremento quantitativo della decretazione d’urgenza cui si è assistito nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura, un ruolo

⁹ Sono compresi, per entrambe le legislature, i decreti “trascinati”; inoltre, per la XVI legislatura sono altresì compresi i decreti-legge pendenti al 31 dicembre 2009.

¹⁰ Non sono compresi i 4 decreti-legge pendenti al 31 dicembre 2009.

determinante è stato giocato dal “peso” di alcuni decreti-legge di dimensioni particolarmente rilevanti che, ancorché non numerosissimi dal punto di vista assoluto, hanno da soli comportato un evidente incremento del numero di articoli, commi e caratteri a stampa totali. L'esempio più rilevante è certamente costituito dal decreto-legge n. 112 del 2008, la cui relativa legge di conversione è composta da ben 96 articoli, per un totale di 702 commi e 428.682 caratteri, che corrispondono ad oltre il 21% del totale delle leggi di conversione approvate nella XVI legislatura.

GRAFICO 1.3. IL DECRETO-LEGGE N. 112 DEL 2008 NELLA XVI LEGISLATURA



Un dato in comune tra i due periodi considerati, che sembra poi “accelerare” nella XVI legislatura, è quello relativo agli incrementi quantitativi nel procedimento di conversione. Prendendo come parametro i soli decreti-legge convertiti, l'incremento è comunque superiore al 50% (giungendo nella XVI a superare il 70%). Inoltre, comparando questo dato con l'aumento percentuale del numero degli articoli (pari, rispettivamente, al 18 e al 45%) si coglie come la lunghezza media dei singoli articoli “esploda” nel procedimento di conversione, benché si registri, nella XVI legislatura, un consistente incremento della lunghezza media degli articoli già nel testo originario dei decreti-legge emanati dal Governo¹¹.

¹¹ L'incremento quantitativo della decretazione d'urgenza nella XVI legislatura rispetto alla XV (dovuto, tra l'altro, alla più frequente presenza di decreti-legge di notevoli dimensioni ed ai maggiori incrementi quantitativi nel procedimento di conversione) sembra peraltro condurre in via di fatto ad un'incidenza della normazione introdotta attraverso decreto-legge e leggi di conversione sul totale della legislazione parlamentare maggiore di quanto potrebbe apparire da un computo meramente quantitativo del numero assoluto degli atti legislativi. Sul punto si rinvia all'analisi svolta su 14 mesi della XV legislatura e sui primi 12 mesi della XVI, in R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 22 giugno 2009.

TABELLA 1.5. TASSI DI INCREMENTO DEI DECRETI XV LEGISLATURA

XV legislatura	Totale decreti	Decreti convertiti	L. di conversione	Incremento ¹²
N.	45	32	=	
Articoli	422	353	423	+ 15,86%
Commi	1.353	1.214	1.778	+ 46,45%
Caratteri	801.395	727.411	1.128.498	+ 55,14%

TABELLA 1.6. TASSI DI INCREMENTO DEI DECRETI XVI LEGISLATURA

XVI legislatura	Totale decreti	Decreti convertiti	L. di conversione	Incremento
N.	52	42	=	
Articoli	508	433	630	+45,50%
Commi	2.167	1.879	3.092	+64,56%
Caratteri	1.344.175	1.188.960	2.048.446	+72,29%

GRAFICO 1.4. INCREMENTO DEL NUMERO DI ARTICOLI

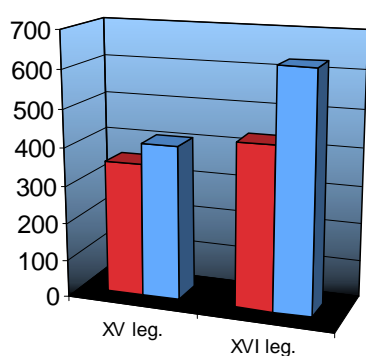
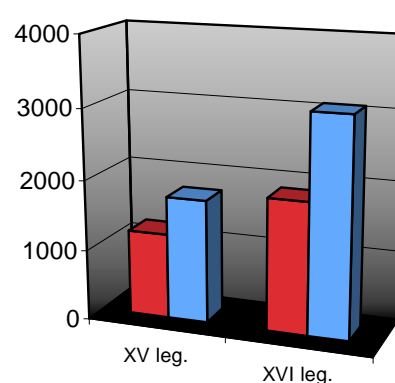
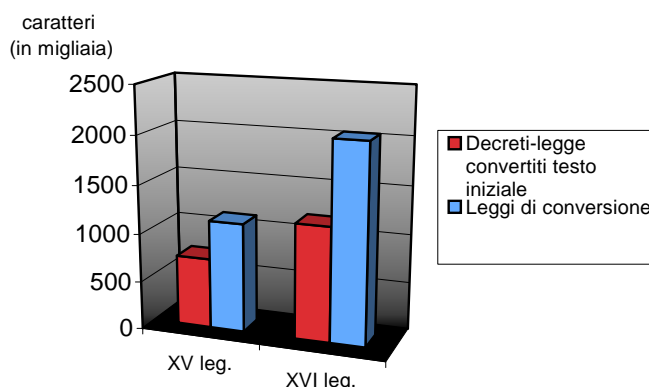


GRAFICO 1.5. INCREMENTO DEL NUMERO DI COMMI

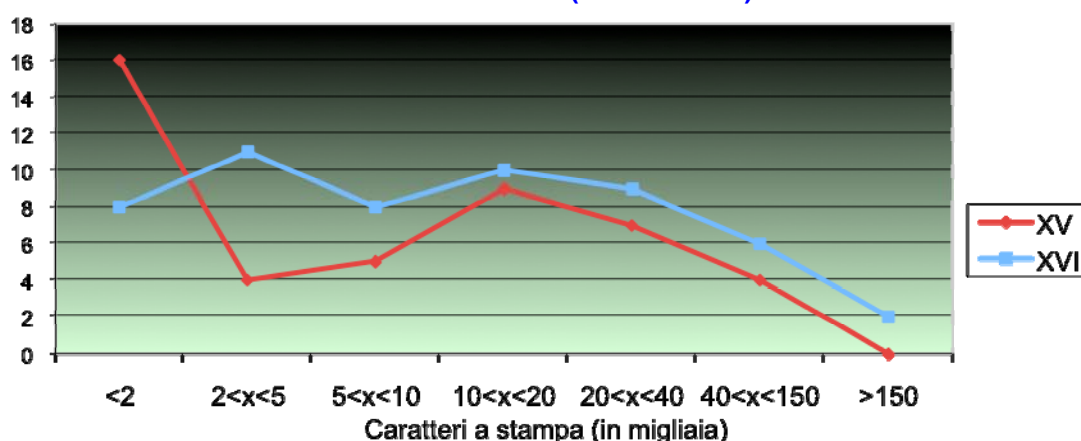


¹² L'incremento è calcolato rispetto ai dati dei soli decreti convertiti. I decreti non convertiti, anche se accorpatisi (si v., *infra*, il *focus* dedicato agli accorpamenti), non sono considerati se non nel "contributo" recato all'accrescimento delle leggi di conversione dei decreti convertiti.

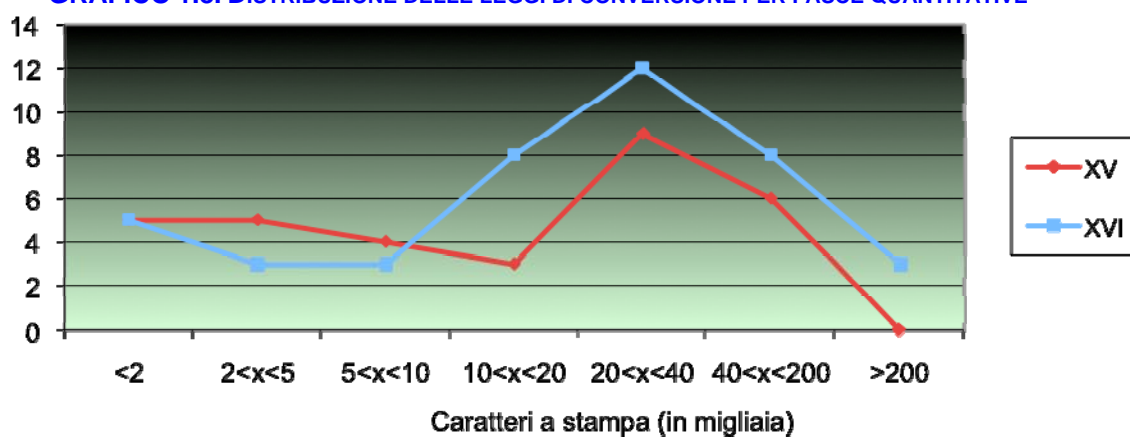
GRAFICO 1.6. INCREMENTO DEL NUMERO DI CARATTERI A STAMPA**TABELLA 1.7. CARATTERI A STAMPA PER ARTICOLO**

	XV	XVI
Lunghezza media (in caratteri a stampa) degli articoli nei testi originari dei decreti-legge	1.899,04	2.635,48
Lunghezza media (in caratteri a stampa) degli articoli nelle leggi di conversione approvate	2.646,01	3.251,51

Se però si dividono in classi quantitativamente omogenee i decreti-legge emanati nelle due legislature si nota che la differenza numerica in termini assoluti (comunque lieve) è costituita praticamente soltanto da decreti-legge di piccolissima entità, ovvero quelli al di sotto dei 2.000 caratteri: 13 nella XV legislatura e solo 8 nella XVI. Al contrario, si nota una pressoché perfetta identità nella distribuzione dei decreti-legge di medie dimensioni (tra i 10.000 e i 150.000 caratteri), tanto che le due rette del grafico 1.7 sono quasi del tutto parallele tra loro. Un apprezzabile scarto si riscontra, infine, per i decreti-legge di maggiore dimensione: nella XV legislatura il provvedimento che, nel testo originario, aveva la dimensione maggiore, era il decreto-legge n. 262 del 2006, con circa 135.000 caratteri; nella XVI legislatura il decreto-legge n. 112 del 2008 ne registrava ben 278.394.

GRAFICO 1.7. DISTRIBUZIONE DECRETI-LEGGE (TESTO INIZIALE) PER FASCE QUANTITATIVE

Sorprendente appare poi la simmetria tra la distribuzione in analoghe fasce omogenee delle leggi di conversione approvate: le rette del grafico 1.8 corrono praticamente parallele. È tuttavia assai significativo il punto di “incrocio” tra le due rette: mentre le leggi di conversione “brevi” (inferiori ai 10.000 caratteri) sono più numerose nella XV legislatura, nella XVI le leggi di conversione lunghe (o lunghissime, anche superiori ai 100.000 caratteri) sono costantemente in numero maggiore rispetto al periodo precedente.

GRAFICO 1.8. DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI DI CONVERSIONE PER FASCE QUANTITATIVE

GLI INDICATORI SINTOMATICI DI UNA PROCEDURA DI CONVERSIONE INGESTIBILE

L'indagine svolta ha permesso di individuare alcuni indicatori sintomatici di una difficile gestione del procedimento di conversione del decreto-legge da parte delle Camere.

Tali indicatori sono tre e riguardano, essenzialmente, le dimensioni del provvedimento, l'intersectorialità degli ambiti normativi su cui interviene e il periodo di emanazione.

Occorre precisare, tuttavia, che non si tratta di regole assolute. Anche laddove presenti, infatti, i suddetti indicatori possono solamente far supporre, ma non accertare, il ricorso ad anomalie procedurali, quali la questione di fiducia, l'accorpamento tra decreti, etc.

a) La dimensione del testo iniziale del decreto-legge

Un primo indicatore sintomatico di una procedura di conversione "ingestibile" è dato dall'ampiezza dimensionale del testo iniziale del decreto-legge.

È evidente, infatti, che un decreto particolarmente corposo per numero di articoli, commi e caratteri rende più lungo, complesso e difficile il lavoro delle Commissioni parlamentari chiamate ad esaminarlo.

I dati raccolti mostrano come sia possibile individuare un indice di criticità quando il testo del decreto presentato alle Camere per la conversione superi i 40.000 caratteri a stampa, eventualità che si presenta in 4 decreti-legge (8,89%) della XV legislatura e 6 (11,53%) della XVI.

TABELLA 2.1. DECRETI-LEGGE CON TESTI ORIGINARI SUPERIORI AI 40.000 CARATTERI

XV legislatura (su 45 decreti)	XVI legislatura (su 52 decreti)
<p>1. <u>decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223</u> Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (135.135 caratteri).</p>	<p>1. <u>decreto-legge 23 maggio 2008 n. 90</u> Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile (50.489 caratteri).</p> <p>2. <u>decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112</u> Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la</p>

<p>2. <u>decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262</u> Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria. (135.826 caratteri).</p> <p>3. <u>decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159</u> Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale (84.206 caratteri).</p> <p>4. <u>decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248</u> Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni (60.088 caratteri).</p>	<p>stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (278.394 caratteri).</p> <p>3. <u>decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185</u> Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti crisi il quadro strategico nazionale (153.748 caratteri).</p> <p>4. <u>decreto-legge 28 aprile 2009 n. 39</u> Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile (85.952 caratteri);</p> <p>5. <u>decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78</u> Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (139.971 caratteri);</p> <p>6. <u>decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135</u> Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (49.902 caratteri).</p>
---	--

Merita evidenziare che, oltre la soglia dei 40.000 caratteri a stampa, i decreti presentano prevalentemente un contenuto economico. Si richiamano in particolare 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), che riprende il modello delle leggi finanziarie anche nella mole, contando all'origine 490 commi, poi saliti a 702 in sede di conversione, costituendo così il decreto più esteso approvato nel periodo considerato (v. grafico 1.3.); i due decreti "anticrisi" (decreti-legge n. 185 del 2008 e n. 78 del 2009).

b) La natura intersettoriale del decreto

Un altro indicatore sintomatico è rappresentato dalla natura intersettoriale del decreto-legge, che a sua volta si ricava dalla sussistenza di due fattori: l'eterogeneità dei contenuti rilevata nel parere del Comitato per la Legislazione e l'assegnazione del decreto ad un numero di Commissioni parlamentari superiore a dieci.

Relativamente al primo fattore è evidente che un decreto-legge eterogeneo o comunque incidente su settori normativi non omogenei rappresenta un'anomalia del sistema, ponendosi in contrasto con le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, che stabiliscono, proprio in ragione delle peculiarità dello strumento, che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo.

Ciò nonostante è possibile riscontrare una tendenza all'aumento dell'eterogeneità. Infatti, il tasso di decreti omogenei è sceso dal 70% al 56,82% della presente legislatura.

TABELLA 2.2. TASSO DI OMOGENEITÀ DEI DECRETI-LEGGE

Giudizio decreti	XV legislatura (45 decreti)	XVI legislatura (52 decreti)
Omogenei	28 (70 %) 14 prima lettura (di seguito, p.l.) Camera e 14 Senato	25 (56,82 %) 14 p.l. Camera e 11 Senato
Parzialmente omogenei	3 (7,5 %) 2 p.l. Camera e 1 Senato	8 (18,18 %) 2 p.l. Camera e 6 Senato
Parzialmente eterogeneo	3 (7,5 %) 3 p.l. Camera: n. 206/06; 262/06; 297/06.	2 (4,54 %) 2 p.l. Camera: 93/08; 5/09.
Eterogenei	6 (15 %) 2 p.l. Camera: 300/06; 248/07. 4 p.l. Senato: 173/06, 223/06; 10/07; 159/07.	9 (20,45 %) 3 p.l. Camera: 112/08; 185/08, 78/09 6 p.l. Senato: 97/08; 113/08; 154/08; 162/08; 207/08, 103/09.
Totale pareri su Ddl di conversione	40¹³	44¹⁴

Il secondo fattore è collegato all'assegnazione del decreto-legge alle Commissioni parlamentari.

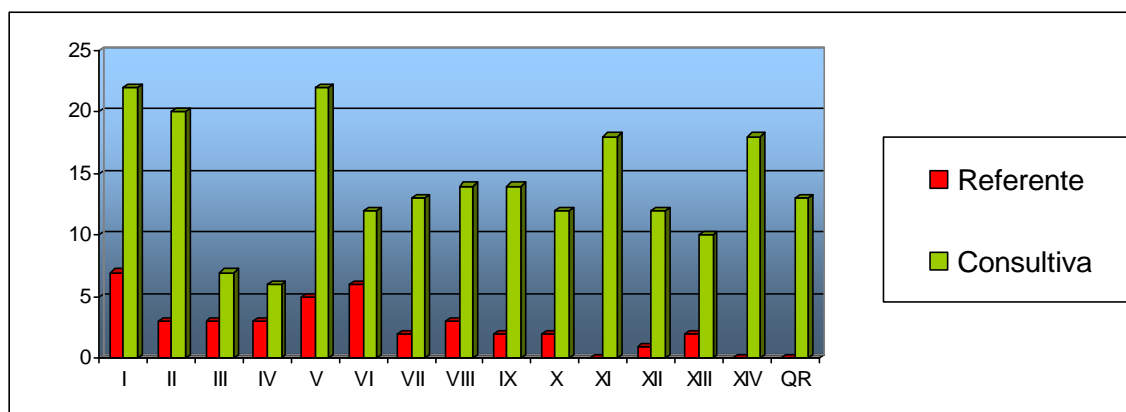
Come evidenziato dai grafici che seguono, nelle ultime due legislature, sommando le sedi consultive e le referenti, nessuna Commissione si situa al di sotto della soglia delle 10 assegnazioni. Mediamente, alla Camera per ogni decreto sono coinvolte almeno 8 Commissioni nella XV legislatura e almeno 9 Commissioni nella XVI¹⁵.

¹³ Il parere del Comitato non è stato reso su tre decreti-legge non convertiti e due "trascinati" dalla XIV legislatura (decreti-legge nn. 135 e 136 del 2006).

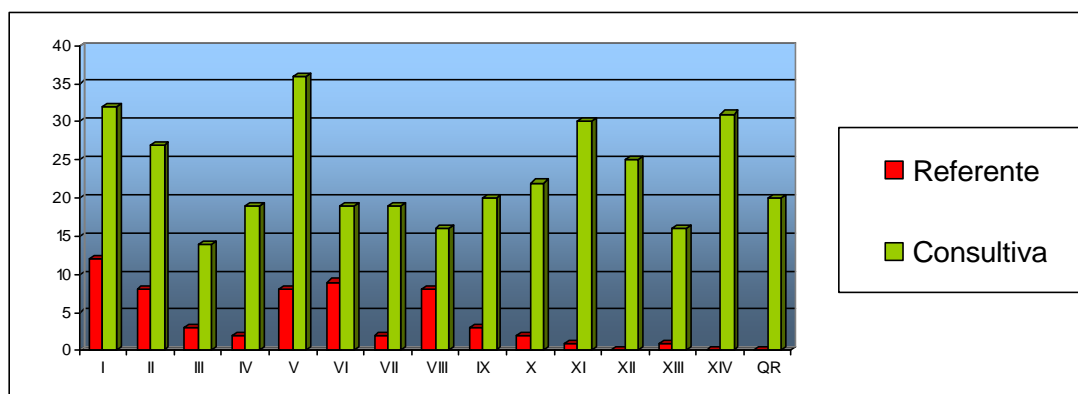
¹⁴ Il parere del Comitato non è stato reso su due decreti-legge non convertiti, su quattro dei cinque decreti "trascinati" dalla XV legislatura (nn. 49, 59, 60 e 61 del 2008) e su 3 dei 4 decreti pendenti al 31 dicembre (nn. 193, 194 e 195 del 2009)

¹⁵ Nei grafici le assegnazioni a Commissioni riunite sono state conteggiate singolarmente in capo a ciascuna Commissione.

**GRAFICO 2.1. XV LEGISLATURA CAMERA
ASSEGNAZIONE DEI DECRETI IN I LETTURA¹⁶**



**GRAFICO 2.2. XVI LEGISLATURA CAMERA
ASSEGNAZIONE DEI DECRETI IN I LETTURA¹⁷**



Tali dati sono un'eccellente conferma sia della diffusione orizzontale del contenuto della decretazione d'urgenza che della frequenza con cui si interviene con un singolo decreto a disciplinare settori normativi eterogenei, come già rilevato in precedenza.

Al fine di individuare un indicatore sintomatico, può essere considerata quale soglia critica l'assegnazione di un decreto-legge ad un numero di Commissioni superiore a dieci. Sono evidenti, infatti, le ripercussioni negative dal punto di vista dell'esame parlamentare che può avere la confluenza in un unico decreto-legge di argomenti multisettoriali ed il conseguente

¹⁶ Due dei tre decreti-legge "trascinati" dalla XIV legislatura (decreti-legge nn. 135 e 136 del 2006) sono stati esaminati dalla Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge.

¹⁷ Quattro dei cinque decreti-legge "trascinati" dalla XV legislatura (decreti-legge n.. 49, 59, 60 e 61 del 2008) sono stati esaminati dalla Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge.

coinvolgimento di un numero così elevato di soggetti nella gestione del procedimento di conversione.

Nel corso della XV legislatura tale ipotesi si è verificata per 12 decreti su 45 (26,6%) e per 18 su 52 (34,6%) nella XVI legislatura. Inoltre, quasi sempre in questi casi l'esame in sede referente è stato affidato a due Commissioni riunite.

TABELLA 2.3. DECRETI-LEGGE ASSEGNATI A 10 O PIÙ COMMISSIONI

XV legislatura (12)	XVI legislatura (18)
1. <u>decreto-legge 12 maggio 2006 n. 173</u> Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare.	1. <u>decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90</u> , Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile.
2. <u>decreto-legge 18 maggio 2006 n. 181</u> Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.	2. <u>decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92</u> Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.
3. <u>decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223</u> Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.	3. <u>decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93</u> Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.
4. <u>decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262</u> Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.	4. <u>decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97</u> , Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga termini.
5. <u>decreto-legge 28 dicembre 2006 n. 300</u> Proroga di termini previsti da disposizioni legislative.	5. <u>decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112</u> , Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.
6. <u>decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4</u> Proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali.	6. <u>decreto-legge 22 settembre 2008, n. 147</u> Disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia.
7. <u>decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7</u> Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese.	7. <u>decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162</u> Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997.
8. <u>decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10</u> Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.	8. <u>decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171</u> Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare.
9. <u>decreto-legge 11 maggio</u>	9. <u>decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172</u> Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale.
	10. <u>decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180</u> Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca.
	11. <u>decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185</u> Misure

<p><u>2007, n. 61</u> Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti.</p> <p>10. <u>decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81</u> Disposizioni urgenti in materia finanziaria.</p> <p>11. <u>decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159</u> Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.</p> <p>12. <u>decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248</u> Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.</p>	<p>urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.</p> <p>12. <u>decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200</u> Misure urgenti in materia di semplificazione normativa.</p> <p>13. <u>decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207</u> Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti.</p> <p>14. <u>decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208</u> Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.</p> <p>15. <u>decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5</u> Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.</p> <p>16. <u>decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39</u> Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile;</p> <p>17. <u>decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78</u> Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali;</p> <p>18. <u>decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135</u> Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.</p>
---	---

Merita precisare, inoltre, che l'eterogeneità dei contenuti del decreto e la conseguente anomalia delle assegnazioni multiple finiscono di fatto per espropriare le stesse Commissioni parlamentari delle proprie competenze referenti. Un caso limite, ad esempio, si è registrato con il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, dove si è deciso di "spacchettare" la proroga della partecipazione italiana alle missioni militari dal testo omnicomprensivo del decreto anticrisi proprio per evitare che le Commissioni Affari esteri e Difesa, in genere assegnatarie in sede referente di specifici decreti in materia di missioni internazionali, fossero chiamate a pronunciarsi esclusivamente in sede consultiva.

c) L'emanazione del decreto nel bimestre 15 giugno-15 agosto

Il terzo indicatore sintomatico di una difficile gestione del procedimento di conversione è strettamente legato alle tempistiche dei lavori parlamentari.

Infatti, è estremamente improbabile che un decreto-legge emanato nel periodo compreso tra il 15 giugno ed il 15 agosto abbia effettivamente a disposizione i 60 giorni previsti dalla Costituzione per poter essere esaminato dalla Camera e dal Senato, considerata l'interruzione estiva dei lavori.

TABELLA 2.4. DECRETI-LEGGE PRESENTATI NEL BIMESTRE 15 GIUGNO-15 AGOSTO

XV legislatura (5)	XVI legislatura (6)
1. <u>decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223</u> Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.	1. <u>decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107</u> Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania.
2. <u>decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224</u> , Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali	2. <u>decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112</u> , Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.
3. <u>decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81</u> Disposizioni urgenti in materia finanziaria.	3. <u>decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113</u> , Proroga di termini previsti da disposizioni legislative
4. <u>decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117</u> Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione.	4. <u>decreto-legge 3 luglio 2008, n. 114</u> , Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore.
5. <u>decreto-legge 3 agosto 2007, n. 118</u> Disposizioni urgenti in materia di ammortamento di immobili strumentali.	5. <u>decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78</u> Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.
	6. <u>decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103</u> Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009.

In simili situazioni, la necessità di rispettare la data di scadenza del decreto potrebbe indurre ad affrettare i tempi del procedimento per giungere alla conversione in legge, ad esempio, attraverso un uso strumentale del ricorso alla fiducia (v. par. seguente) o ulteriori anomalie procedurali (accorpamenti, etc).

TABELLA 2.5. DECRETI-LEGGE PRESENTATI NEL BIMESTRE 15 GIUGNO-15 AGOSTO E SUCCESSIVAMENTE ACCORPATI AD ALTRI DECRETI IN CORSO DI CONVERSIONE

decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224, Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali	Abbandonato per approvare identico ddl (divenuto poi l. 4 agosto 2006, n. 247)
decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107 Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania	Accorpato al decreto-legge n. 90 del 2008 (in scadenza il 23 luglio)
decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative	Accorpato al decreto-legge n. 97 del 2008 (in scadenza il 3 agosto)
decreto-legge 3 luglio 2008, n. 114, Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore	Accorpato al decreto-legge n. 97 del 2008 (in scadenza il 3 agosto)

Quanto appena riportato deve condurre ad una riflessione più ampia circa la praticabilità dell'esercizio della decretazione d'urgenza quando è chiaro che il tempo parlamentare di esame non potrà essere effettivamente quello previsto dalla Costituzione.

FOCUS: LE COSTANTI NEL RICORSO ALLA QUESTIONE DI FIDUCIA

Tutti gli indicatori sintomatici finora descritti ricorrono in maniera regolare, o comunque prevalente, nei casi in cui per la conversione del decreto-legge sia stata posta la questione di fiducia. E' possibile, pertanto, riscontrare le seguenti "costanti" del ricorso alla fiducia:

1) se il "prodotto" del procedimento di conversione supera una certa dimensione, la fiducia viene posta praticamente sempre: soltanto in due casi è stata approvata una legge di conversione superiore ai 40.000 caratteri a stampa senza ricorrere alla questione di fiducia. Per altro, uno di questi casi non appare significativo: si tratta, infatti, del decreto-legge milleproroghe di fine 2007, che effettivamente aveva "dimensioni" considerevoli, ma che è stato convertito a ridosso della fine anticipata della legislatura, dopo la crisi del Governo Prodi II. Di conseguenza, l'unico caso di approvazione senza questione di fiducia di una legge di conversione superiore ai 40.000 caratteri è quello relativo al decreto-legge n. 39 del 2009, relativo agli interventi necessari per fronteggiare il terremoto in Abruzzo (e, dunque, in un caso di conflittualità estremamente bassa tra maggioranza e opposizione o, comunque, in assenza di ostruzionismo).

Ovviamente, ciò non vuol dire che la fiducia non venga utilizzata anche per la conversione di alcuni decreti "piccoli" contenenti interventi puntuali. Anzi, è significativo che si sia fatto ricorso alla votazione fiduciaria per il decreto-legge n. 23 del 2007, concernente il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario.

Tuttavia è ancor più rilevante segnalare che quando un provvedimento non condiviso diventi assai corposo, il ricorso alla questione di fiducia risulta del tutto automatico;

2) tendenzialmente, la questione di fiducia è tanto più ricorrente quando più il decreto-legge nasce (o, magari, diviene) intersettoriale. Utilizzando come indicatore il numero di Commissioni permanenti investite del parere in sede consultiva, quando sono coinvolte 10 o più Commissioni, la fiducia è "estremamente probabile".

Vi sono diverse eccezioni a questa tendenza, alcune delle quali però, se analizzate, sembrano non smentire quanto appena affermato, poiché concernenti provvedimenti estremamente peculiari o comunque tali da non alterare il dato tendenziale. Ad esempio, il decreto-legge n. 200 del 2008 (cd.

decreto “taglia-leggi”) coinvolgeva sì tutte le Commissioni permanenti, ma aveva una finalità univoca nell’abrogare norme vigenti;

3) le manovre economiche “estive” (ma, in generale, i decreti-legge emanati nel bimestre 15 giugno-15 agosto) vengono sempre approvate con votazione fiduciaria.

L’approvazione a ridosso dell’estate di un provvedimento d’urgenza con rilevanti contenuti in materia economica finanziaria è una prassi ormai ricorrente delle ultime legislature. È interessante notare che la conversione di questi provvedimenti avviene sempre mediante la votazione fiduciaria in almeno una delle Assemblee parlamentari. Ciò sembra verificarsi, oltre che per la concorrenza degli altri fattori evidenziati in precedenza (intersettorialità, coinvolgimento di un elevato numero di Commissioni in sede consultiva, ampiezza dimensionale del provvedimento), anche per una questione legata alle tempistiche dei lavori parlamentari nel periodo immediatamente precedente (o nel corso) della pausa estiva.

**TABELLA 3.1. DECRETI-LEGGE CONCORRENTI ALLA MANOVRA ECONOMICA
CONVERTITI CON VOTO DI FIDUCIA**

2006	Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale.	Fiducia alla Camera e al Senato
2007	Decreto-Legge 2 luglio 2007, n. 81, Disposizioni urgenti in materia finanziaria.	Fiducia alla Camera
2008	Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.	Fiducia alla Camera, al Senato e ancora alla Camera in III lettura
2009	Decreto-Legge 1° luglio 2009, n. 78, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.	Fiducia alla Camera
2009	Decreto-Legge 3 agosto 2009, n. 103 Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009.	Fiducia alla Camera

4) se la fiducia viene posta al Senato si procede analogamente anche alla Camera (ma non viceversa). Infatti, l’unico caso in cui su un provvedimento è stata posta la questione di fiducia al Senato ma non alla Camera è il decreto-legge n. 181 del 2007 (in materia di sicurezza), provvedimento che poi è decaduto senza completare l’*iter* in seconda lettura.

Al contrario, sono assai frequenti i provvedimenti per i quali si è fatto ricorso alla questione di fiducia alla Camera, ma non al Senato. Ciò può trovare, almeno in parte, spiegazione nella diversa disciplina regolamentare a riguardo dell'organizzazione della discussione dei disegni di legge di conversione: mentre al Senato si procede comunque al voto del testo entro la data fissata dalla Conferenza dei Capigruppo, alla Camera ciò non si è mai verificato. Tuttavia, di recente il Presidente della Camera, nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante "Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009", aveva prospettato il ricorso ad una soluzione analoga, al fine di garantire un voto dell'Assemblea in tempi compatibili con la scadenza del decreto stesso¹⁸.

Questi che seguono, in sintesi, i dati aggregati sull'utilizzo della questione di fiducia nelle ultime due legislature.

TABELLA 3.2. QUESTIONI DI FIDUCIA E CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE NELLA XV LEG.

	Totale I. di conversione	L. di conversione approvate con fiducia¹⁹	%
N.	32	8	25
Articoli	423	169	40
Commi	1.778	1.024	57,6
Caratteri	1.128.498	661.747	58,6

¹⁸ Si v. il comunicato stampa della Camera dei deputati del 30 settembre 2009: "Questa mattina, nel corso della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, è stato esaminato l'iter del decreto-legge correttivo della manovra anticrisi per verificarne il percorso parlamentare, tenendo conto della sua scadenza sabato 3 ottobre.

Il Presidente della Camera, prescindendo da qualunque valutazione sul merito del provvedimento, ha convenuto sull'esistenza di oggettive anomalie procedurali nella complessiva vicenda dell'iter del decreto, trasmesso dal Senato a dieci giorni dalla sua scadenza. Ciò non di meno, richiamandosi alle univoche pronunce dei Presidenti della Camera succedutisi a partire dalla XIII legislatura, il Presidente Fini ha sottolineato che rientra nella precisa responsabilità della Presidenza assicurare che la deliberazione sulla conversione dei decreti-legge avvenga nel termine stabilito dalla Costituzione. Pertanto, verificata l'impossibilità di giungere con i gruppi di opposizione – alcuni dei quali intenzionati comunque ad usare nel dibattito tutte le facoltà regolamentari mettendo a rischio la conversione del decreto – ad un'intesa di metodo per consentire la conclusione del provvedimento in tempo utile, ha avvertito che la Presidenza, ove a ciò costretta, non si sottrarrà al suo preciso dovere di porre direttamente in votazione il decreto-legge entro le ore 15 di domani, giovedì 1° ottobre; nell'indicare tale termine il Presidente Fini ha tenuto anche conto della necessità di assicurare un minimo margine di tempo per l'esercizio da parte del Capo dello Stato delle sue prerogative costituzionali".

¹⁹ Si intendono i provvedimenti approvati mediante questione di fiducia in almeno un ramo del Parlamento.

TABELLA 3.3. QUESTIONI DI FIDUCIA E CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE NELLA XVI LEG.

	Totale l. di conversione	L. di conversione approvate con fiducia	%
N.	42	13	30,9
Articoli	630	370	58,7
Commi	3.092	2.131	68,9
Caratteri	2.048.446	1.400.694	68,4

FILIERE TEMATICHE E COSTANTI PROCEDURALI

Per quanto il decreto-legge si presenti come una fonte di regolazione trasversale, un'analisi per materie permette di evidenziare sei grandi "filieri" (o macroaree) cui appartengono buona parte dei provvedimenti emanati. La tabella che segue chiarifica bene la distribuzione e il peso complessivo delle sei macroaree che si sono individuate.

TABELLA 4.1. DECRETI-LEGGE PER MACROAREE(*)

Filiera	XV	XVI
Missioni internazionali	4	5
Proroghe di termini	2	5
Obblighi comunitari	5	3
Emergenze ambientali	2	6
Sicurezza	4	3
Economia	7	16
Altri	20	15
di cui:		
a) in materia elettorale	1	3
b) in materia di giustizia	2	3
d) in materia di istruzione, università e ricerca	2	4

 (*) Ciascun decreto-legge può riguardare più macroaree.

a) Missioni internazionali

I decreti sono utilizzati per l'autorizzazione della missione, l'individuazione delle necessarie risorse finanziarie e la definizione degli aspetti amministrativi e di gestione del personale militare impiegato. Fino alla XIV legislatura, la prassi è stata quella del succedersi di decreti che hanno ad oggetto singole missioni; dalla XV legislatura in poi, invece, si procede in genere secondo la logica tipica dei decreti di proroga *omnibus*, ad autorizzare in blocco, a cadenze annuali, la prosecuzione e il rifinanziamento di tutte le missioni in corso.

I decreti hanno tutti contenuto omogeneo; un numero tendenzialmente ristretto di Commissioni interviene in sede consultiva; in nessun caso si segnala l'apposizione di questioni di fiducia; l'approvazione avviene sempre in due letture; l'incremento quantitativo in sede di conversione è quasi nullo, attestandosi mai oltre il 10%.

È importante segnalare come, almeno in due occasioni, si sia proceduto con "stralcio", parziale o totale delle disposizioni in materia di missioni, confluite in un progetto di legge ordinario²⁰: ciò è avvenuto nella XV legislatura per ragioni politiche (contrastanti interni alla maggioranza relativi alla guerra irachena)²¹; nella XVI per ragioni procedurali (anomalo accorpamento delle disposizioni in materia di missioni con altre di contenuto economico finanziario). In entrambi i casi, le Camere hanno licenziato definitivamente i provvedimenti in tempi brevissimi (27 giorni per la l. n. 108 del 2009; e appena 17 giorni per la l. n. 247 del 2006), sfruttando la sede deliberante.

TABELLA 4.2. DECRETI-LEGGE DI AUTORIZZAZIONE DI MISSIONI INTERNAZIONALI

XV legislatura (4)	XVI legislatura (5)
<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>decreto legge 30 giugno 2006, n. 224</u>, Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali (stralcio parziale e trasfusione nella l. n. 247 del 2006). 2. <u>decreto legge 28 agosto 2006, n. 253</u>, Disposizioni concernenti l'intervento di cooperazione allo sviluppo in Libano e il rafforzamento del contingente militare italiano nella missione UNIFIL ridefinita dalla citata risoluzione 1701 (2006) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. 3. <u>decreto legge 25 gennaio 2007, n. 4</u>, Proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie internazionali. 4. <u>decreto legge 25 gennaio 2008, n. 8</u>, Disposizioni urgenti in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché relative alla partecipazione delle Forze armate e di polizia a missioni internazionali. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>decreto legge 19 settembre 2008, n. 147</u>, Disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia. 2. <u>decreto legge 23 settembre 2008, n. 150</u>, Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008. 3. <u>decreto legge 18 dicembre 2008, n. 209</u>, Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. 4. <u>decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78</u>, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (misto con proroghe termini ordinarie e manovra; le disposizioni in materia di missioni sono state stralciate e confluite nella l.n. 108/2009). 5. <u>decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152</u>, Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia.

²⁰ Si è utilizzato il termine "stralcio" in senso tecnico: in realtà si tratta della soppressione delle disposizioni sulle missioni presenti nei decreti-legge e della loro riproposizione in altro progetto di legge.

²¹ Il decreto-legge n. 224/2006 fu lasciato decadere proprio a causa di tali contrasti.

b) Proroghe di termini mediante decreto-legge

La prassi dei c.d. decreti milleproroghe riprende, nell'esperienza legislativa recente, col decreto-legge n. 441 del 2001, dopo un periodo di relativo abbandono dello strumento a seguito della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale. Se dal 1997 al 2001 si sono preferiti leggi e decreti di proroga di rilevanza settoriale, dal 2001 in poi, i decreti *omnibus* di proroga o differimento termini tornano ad essere la regola, assumendo cadenza tendenzialmente semestrale, in coincidenza con le date del 31 dicembre e del 30 giugno di ogni anno²². L'oggetto delle proroghe è ovviamente il più vario: oltre alle necessità che volta per volta sono fatte presenti dai vari ministeri, alcune materie, come l'organizzazione amministrativa o la finanza pubblica sono oggetto di intervento sistematico, spesso con disposizioni a catena che si saldano l'una all'altra, in relazione ad un medesimo termine.

I dati relativi alla struttura e alla procedura di conversione di questi decreti presentano non pochi spunti di interesse. Anzitutto il ramo del Parlamento al quale sono presentati: nonostante si tratti di provvedimenti periodici, per i quali potrebbe valere la regola dell'alternanza, si segnala, dal 2001, una chiara prevalenza del Senato (11 provvedimenti depositati contro i 5 disegni di conversione presentati alla Camera), dove un regolamento più flessibile lascia più spazio alla presentazione di emendamenti contenenti nuove proroghe, in materie inizialmente non interessate dal progetto governativo. In secondo luogo, data la natura fortemente eterogenea dei decreti, è costante l'assegnazione dei milleproroghe a tutte o quasi le Commissioni di merito in sede consultiva. Ma il dato certamente più significativo è l'enorme aumento dimensionale in sede di conversione, nell'ordine del doppio o del triplo dei caratteri originari²³. Infine, benché si tratti di provvedimenti solitamente condivisi dalla maggioranza e dall'opposizione parlamentare, non mancano casi di apposizione della questione di fiducia, come strumento tecnico di ghigliottina²⁴.

²² Di recente, si sta affermando la prassi di inglobare i provvedimenti di proroga termini in decreti di manovra economica: questo accade sia *ab origine*, in sede di emanazione del decreto, sia, addirittura, in sede di conversione, attraverso la tecnica dell'accorpamento (d.l. nn. 97/2008 e 113/2008).

²³ Il d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 passa da 52 a 108 articoli, da 110 a 262 commi e da 60.088 a 158.959 caratteri (il 165% in più); il d.l. 28 dicembre 2006, n. 300 passa da 7 a 14 articoli, da 30 a 80 commi e da 13.022 a 39.502 caratteri (il 203% in più); il d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 passa da 45 a 53 articoli, da 96 a 228 commi, da 37.848 a 123.368 caratteri (il 226% in più).

²⁴ Doppia fiducia per il d.l. 207/08, approvato in due letture.

TABELLA 4.3. DECRETI-LEGGE DI PROROGA TERMINI

XV legislatura (2)	XVI legislatura (5)
<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>decreto-legge 22 dicembre 2006, n. 300</u>, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. 2. <u>decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248</u>, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e misure urgenti in materia finanziaria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>decreto-legge 30 maggio 2008, n. 97</u>, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini. (decreto a contenuto misto di manovra e proroga termini). 2. <u>decreto-legge 27 giugno 2008, n. 113</u>, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. 3. <u>decreto-legge 18 dicembre 2008, n. 207</u>, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti. 4. <u>decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78</u>, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali. (decreto a contenuto misto di manovra, proroga termini e missioni internazionali). 5. <u>decreto-legge 20 dicembre 2009, n. 194</u>, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

c) Esecuzione di obblighi comunitari

Il recepimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno avviene ordinariamente per il tramite delle leggi c.d. comunitarie, previste dalla legge "La Pergola" del 1989 e "Buttiglione" del 2005. A questa procedura di recepimento stabile e a cadenza annuale, tuttavia, si accompagnano con grande frequenza provvedimenti d'urgenza, per almeno due principali ragioni. Anzitutto perché alcuni obblighi di adeguamento non sono sempre temporalmente prevedibili: i procedimenti di infrazione o le sentenze di condanna della Corte di giustizia necessitano di correttivi immediati, per evitare l'aggravarsi della responsabilità internazionale dello Stato. In secondo luogo, può accadere che un decreto si renda necessario in presenza di ritardi nell'approvazione o di omissioni nella programmazione del contenuto della legge comunitaria.

La struttura dei decreti è varia. Talvolta essi si presentano come provvedimenti di microlegislazione, introducendo correzioni puntuali (i d.l. nn. 251/06, in materia di fauna selvatica, o 149/2008, in materia di giochi). In altri casi, si tratta di corposissimi provvedimenti *omnibus*, che presentano un lungo e disparato elenco di disposizioni adeguatrici. Variano fortemente, dunque, sia le dimensioni complessive (da 1-2000 caratteri, fino a 30-50.000), sia il numero delle commissioni interessate

(da 4-5 sino 13), sia il tasso di omogeneità degli atti, sia pure accomunati da univoca finalità. Sempre in ragione della loro peculiare struttura, i decreti di attuazione degli obblighi comunitari si prestano a integrazioni e ampliamenti anche significativi in sede di conversione: possono aggiungersi nuovi obblighi di adeguamento sopravvenuti o inizialmente pretermessi dal governo; inoltre, le singole materie oggetto di intervento possono costituire l'occasione per introdurre una nuova o più ampia disciplina sostanziale, anche al di là delle imposizioni del diritto sopranazionale (l. n. 184 del 2008, di conv. d.l. 149/2008).

In generale, comunque, si tratta di provvedimenti politicamente poco sensibili, la cui adozione è trasversalmente avvertita come dovuta e condivisa: i decreti in oggetto, dunque, sono sempre approvati in due sole letture e senza l'apposizione della questione di fiducia. Quest'ultima si segnala in un solo ed eclatante caso, sul d.l. n. 135/2009, in relazione alla disputata questione della privatizzazione dei servizi idrici.

TABELLA 4.4. DECRETI-LEGGE DI ADEMPIMENTO AD OBBLIGHI COMUNITARI

XV legislatura (5)	XVI legislatura (3)
1. <u>decreto-legge 4 agosto 2006, n. 251</u> , Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica.	1. <u>decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59</u> , Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee (emanato dal Governo Prodi).
2. <u>decreto-legge 15 settembre 2006, n. 258</u> , Disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in data 14 settembre 2006, nella causa C-228/05, in materia di detraibilità dell'IVA.	2. <u>decreto-legge 23 settembre 2008, n. 149</u> , Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi.
3. <u>decreto-legge 22 dicembre 2006, n. 297</u> , Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio.	3. <u>decreto-legge 18 settembre 2009, n. 135</u> , Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.
4. <u>decreto-legge 7 febbraio 2007, n. 10</u> , Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.	
5. <u>decreto-legge 15 giugno 2007, n. 73</u> , Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dell'energia.	

d) Emergenze ambientali

Il ricorso alla decretazione si rende necessario ove si vogliono introdurre contenuti ulteriori rispetto a quelli di una (comune) ordinanza di protezione civile, quali interventi finanziari e di sostegno economico di particolare rilevanza e, soprattutto, norme di carattere ordinamentale o modificazioni a regime della legislazione. Non a caso si segnalano diversi casi di decreti ambientali discussi in sede consultiva da oltre 10 Commissioni; a cascata, questo approccio favorisce, in sede di conversione, ulteriori spinte ampliative²⁵.

I testi, almeno in origine, sono sostanzialmente omogenei; si segnala un solo caso in cui sia stata posta la questione di fiducia (peraltro in seconda lettura alla Camera, quindi presumibilmente per ragioni tecniche), data la sostanziale condivisione della necessità del provvedimento e l'assenza di prassi ostruzionistiche; l'approvazione si ottiene sempre in due sole letture. L'inflazione è contenuta nei provvedimenti presentati in prima lettura alla Camera; forti aumenti quantitativi si hanno, talvolta, quando la lettura decisiva è al Senato, casi che si legano a significativi interventi di natura ordinamentale.

TABELLA 4.5. DECRETI-LEGGE IN MATERIA AMBIENTALE

XV legislatura (2)	XVI legislatura (6)
1. <u>decreto-legge 6 ottobre 2006, n. 263</u> , Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti in Campania.	1. <u>decreto-legge 21 maggio 2008, n. 90</u> , Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile.
2. <u>decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61</u> , Interventi straordinari per superare	2. <u>decreto-legge 13 giugno 2008, n. 107</u> , Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania.
	3. <u>decreto-legge 31 ottobre 2008, n. 172</u> , Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania,

²⁵ Questi i dati relativi ai singoli decreti: a) nella XVI Legislatura, il d.l. n. 90/2008 è stato assegnato a 12 Commissioni in sede consultiva ed ha subito un incremento del 23%, peraltro legato all'accorpamento del d.l. n. 107 del 2008; il d.l. n. 172 del 2008, a 10 Commissioni più la Commissione bicamerale per le questioni regionali, con un incremento del 54,67%; il d.l. n. 208 del 2008 a 11 Commissioni più la Commissione bicamerale per le questioni regionali (in seconda lettura Camera) con un incremento del 198%; il d.l. n. 39/2009, a 13 Commissioni più la Commissione bicamerale per le questioni regionali, con un incremento del 26,7%; nella XV legislatura, il d.l. n. 61 del 2007 è stato assegnato a 9 Commissioni, segnando un incremento del 32%; il d.l. 263 del 2006 a 5 Commissioni più la Commissione bicamerale per le questioni regionali, con un incremento del 134%. Certamente indicativo l'esempio offerto dal citato d.l. 6 novembre 2008, n. 172 (il III decreto rifiuti della legislatura in corso), recante "misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale": in sede di conversione, il Parlamento ha introdotto norme relative al c.d. Piano nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e norme in materia di formazione ed educazione ambientale nei programmi scolastici.

<p>l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti.</p>	<p>nonché misure urgenti di tutela ambientale.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. <u>decreto-legge 18 dicembre 2008, n. 208</u>, Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente. 5. <u>decreto-legge 23 aprile 2009, n. 39</u>, Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile. 6. <u>decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195</u>, Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile.
--	---

d) Decreti-legge in materia di sicurezza

In alcuni casi l'emanazione del decreto è occasionata da singoli eventi o da catene di eventi di particolare allarme sociale²⁶; più spesso, le invocate esigenze emergenziali sono d'ordine strutturale, al fine di incidere a fondo e di inasprire ampi settori della legislazione penale o in materia di immigrazione e stato giuridico dello straniero, principalmente con finalità di lotta al terrorismo o alla criminalità comune. La normativa utilizzata non è tecnicamente di natura eccezionale o emergenziale, ma è destinata ad incidere stabilmente e a regime sul quadro normativo preesistente.

I decreti, in buona misura, attuano le rilevanti disposizioni del programma di governo della maggioranza. Dato questo approccio, non è raro che i decreti "sicurezza" si presentino come anticipazione delle disposizioni politicamente più sensibili, all'interno di un più generale intento riformatore che segue le vie dell'iniziativa ordinaria o della delega²⁷.

Date queste premesse d'ordine sostanziale, non è sorprendente che l'*iter* di approvazione si dimostri non sempre lineare. Nelle ultime due legislature, in tre casi su sette, i decreti "sicurezza" nascono solo parzialmente omogenei, anche se il numero di Commissioni coinvolte in sede consultiva (solitamente quattro o cinque) indica comunque un

²⁶ V. il d.l. n. 8/2007, contro la violenza negli stadi o il d.l. n. 11/2009, di contrasto alla violenza sessuale.

²⁷ Per il primo caso, si possono richiamare le norme sulla c.d. "aggravante di clandestinità", inserite nel decreto-legge n. 92/2008, cui è seguita la previsione del reato di soggiorno irregolare, nel d.d.l. ordinario presentato con A.S. 733 (legge n. 94/2009). Esempio del secondo caso, sono i d.l. n. 181/2007 e 249/2007, entrambi contenenti disposizioni di novella del d.lgs. n. 30/2007, per cui era ancora aperta la delega per l'adozione di provvedimenti integrativi e modificativi.

ristretto numero di materie incise. Si segnalano due decreti non convertiti²⁸, per i restanti sono frequenti i casi di terza lettura (tre occasioni su cinque) e di apposizione della questione di fiducia (due casi). Il tasso di ampliamento è spesso significativo e non è infrequente l'aggiunta di nuove materie²⁹.

TABELLA 4.6. DECRETI-LEGGE IN MATERIA DI SICUREZZA

XV legislatura (4)	XVI legislatura (3)
1. <u>decreto-legge 22 settembre 2006, n. 260</u> , Misure urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.	1. <u>decreto-legge 21 maggio 2008, n. 92</u> , Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.
2. <u>decreto legge 7 febbraio 2007, n. 8</u> , Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche.	2. <u>decreto-legge 23 settembre 2008, n. 151</u> , Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina.
3. <u>decreto legge 30 ottobre 2007, n. 181</u> , Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza.	3. <u>decreto-legge 20 febbraio 2009, n. 11</u> , Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.
4. <u>decreto legge 28 dicembre 2007, n. 249</u> , Misure urgenti in materia di espulsioni e di allentamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza.	

e) Manovre economiche e incentivi

Tra i decreti di incentivo rientrano sostanzialmente tre tipologie di provvedimenti (i cui caratteri, ovviamente possono essere compresenti): i decreti settoriali, di sostegno ad alcune grandi imprese o a specifici ambiti produttivi in crisi; i decreti che mirano ad un generale intervento di rilancio dell'economia, essenzialmente in funzione anticongiunturale o di liberalizzazione; i provvedimenti che intervengono a sostegno delle famiglie e di particolari categorie svantaggiate, in funzione di stimolo della domanda interna³⁰. I decreti di manovra economica, poi, sono

²⁸ Il caso più eclatante si riferisce al d.l. 181/2007, lasciato decadere dal Governo a causa di un errore materiale nella definizione di una nuova fattispecie penale, anche a seguito dei moniti del Presidente della Repubblica.

²⁹ In particolare, il d.l. n. 92/08, già corposo in origine, raddoppia i caratteri, includendo, nella legge di conversione, anche delicate e innovative disposizioni relative all'uso delle forze armate con finalità di ordine pubblico interno; la conversione del d.l. 8/2007, oltre a produrre un incremento del 75%, diviene l'occasione per l'introduzione di nuove norme sulla diffusione dello sport e sulla partecipazione dei minori alle manifestazioni sportive.

³⁰ Al primo gruppo appartengono, ad esempio, i decreti c.d. Alitalia (d.l. n. 93/08; n. 97/08 e n. 134/08); i decreti a sostegno del sistema creditizio (d.l. n. 157/2008 e n. 155/2008); i decreti sulla pesca (d.l. n. 114/08) o sull'agroalimentare (d.l. 171/08 e 4/09). Al secondo, appartengono i vari decreti anticrisi, succedutisi nella XVI, e i decreti c.d. Bersani (d.l. n.

costituiti, anzitutto, dai provvedimenti espressamente dichiarati collegati alla manovra finanziaria (come i decreti-legge nn. 262/06 e 159/07); la c.d. manovra d'estate della XVI legislatura (decreto-legge n. 112 del 2008); i decreti sul controllo della spesa sanitaria e di riparto delle risorse economiche tra le Regioni; i decreti utilizzati per l'assestamento di bilancio e gli altri decreti in materia economico-finanziaria come il decreto-legge n. 81 del 2007. L'omogeneità della categoria è ovviamente solo teleologica; le singole materie incise possono essere le più varie.

Si tratta, molto spesso, di provvedimenti estremamente corposi, spesso eterogenei, o omogenei solo nella finalità, soggetti a significativo incremento in sede di conversione. Abbondano i casi di fiducia (anche doppia o tripla) e di terza lettura; non infrequenti i casi di accorpamento o di concatenazione.

TABELLA 4.7. DECRETI-LEGGE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA

XV legislatura (7)	XVI legislatura (16)
1. <u>decreto-legge 30 giugno 2006, n. 223</u> , Disposizioni urgenti per rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (c.d. decreto Bersani).	1. <u>decreto-legge 21 maggio 2008, n. 93</u> , Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.
2. <u>decreto-legge 22 settembre 2006, n. 261</u> , Interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali.	2. <u>decreto-legge 18 giugno 2008, n. 112</u> , Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.
3. <u>decreto-legge 29 settembre 2006, n. 262</u> , Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (collegato alla finanziaria).	3. <u>decreto-legge 27 giugno 2008, n. 114</u> , Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca e dell'agricoltura, nonché per il rilancio competitivo del settore.
4. <u>decreto-legge 25 gennaio 2007, n. 7</u> , Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo delle attività economiche e la nascita di nuove imprese.	4. <u>decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134</u> , Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.
5. <u>decreto-legge 16 marzo 2007, n. 23</u> , Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario.	5. <u>decreto-legge 3 ottobre 2008, n. 154</u> , Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali.
	6. <u>decreto-legge 8 ottobre 2008, n. 155</u> , Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali.
	7. <u>decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157</u> , Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio.
	8. <u>decreto-legge 17 ottobre 2008, n. 158</u> , Misure

223/2006 e d.l. n. 7/2007) nella XV legislatura. Al terzo, i d.l. n. 158/2008 e n. 261/06, sul disagio abitativo, o il d.l. n. 93/08 di stimolo al potere di acquisto delle famiglie.

<p>6. <u>decreto-legge 28 giugno 2007, n. 81</u>, Disposizioni urgenti in materia finanziaria.</p> <p>7. <u>decreto-legge 30 settembre 2007, n. 159</u>, Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo economico e l'equità fiscale (collegato alla finanziaria).</p>	<p>urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali.</p> <p>9. <u>decreto-legge 17 ottobre 2008, n. 162</u>, Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8.</p> <p>10. <u>decreto-legge 31 ottobre 2008, n. 171</u>, Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare.</p> <p>11. <u>decreto-legge 28 novembre 2008, n. 185</u>, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.</p> <p>12. <u>decreto-legge 30 gennaio 2009, n. 4</u>, Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario.</p> <p>13. <u>decreto-legge 06 febbraio 2009, n. 5</u>, Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.</p> <p>14. <u>decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78</u>, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (decreto a contenuto misto di manovra, proroga termini e missioni internazionali).</p> <p>15. <u>decreto Legge 3 agosto 2009, n. 103</u>, Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009.</p> <p>16. <u>decreto-legge 23 novembre 2009, n. 168</u>, Disposizioni urgenti in materia di acconti di imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni.</p>
--	--

f) Altri decreti

Al di fuori delle sei filiere sopra descritte, si collocano 20 decreti convertiti durante la XV leg. e 15 convertiti durante la XVI.

Si tratta di provvedimenti dal contenuto vario: molto diffusi soprattutto nella precedente legislatura i decreti di microlegislazione e i correttivi tecnici che spesso hanno assunto una funzione supplente del ridotto ricorso alla sede deliberante (le vecchie "leggine"), causato dall'aumento della contrapposizione tra le forze politiche.

In generale, tra gli "altri" decreti, sussistono almeno tre ambiti in cui si segnala una certa concentrazione di provvedimenti, e in particolare:

1) in materia elettorale (d.l. nn. 24/08, elezioni politiche e amministrative nell'anno 2008; 49/08, segretezza del voto nelle consultazioni elettorali; 3/09, consultazioni elettorali nell'anno 2009; 131/09, consultazioni elettorali nella provincia de L'Aquila);

2) in materia di organizzazione e funzionamento della giustizia (d.l. nn. 36/07, consigli giudiziari; 3/08, reggenza di uffici giudiziari; 95/08, riordino della magistratura onoraria; 143/08, funzionalità del sistema giudiziario; 193/09, funzionalità del sistema giudiziario).

3) in materia di istruzione, università e ricerca (d.l. nn. 210/06, disposizioni urgenti in materia di pubblica istruzione; 147/07, avvio dell'anno scolastico 2007/2008; 137/08, disposizioni urgenti in materia di istruzione e università; 180/08, diritto allo studio e merito nel sistema universitario; 134/09, continuità del servizio scolastico per l'anno 2009-2010; 170/09, correttivo del d.l. 134/09).

FOCUS: I DECRETI-LEGGE COME STRUMENTO DI REGOLAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

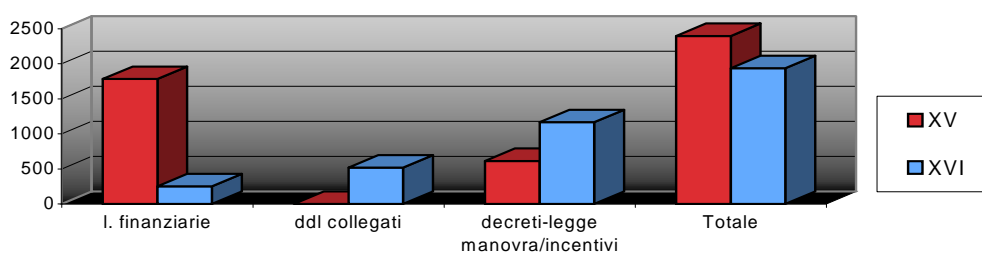
Secondo l'assetto previsto dalla l. n. 468/1978³¹, è la legge finanziaria la sede d'elezione per la definizione della manovra economica annuale. A seguito della riforma del 1999, la legge finanziaria può contenere sia norme strettamente finanziarie, sia altre disposizioni a prevalente effetto finanziario o, comunque, di sostegno o stimolo all'economia. Ove le previsioni in questione implicino l'adozione di riforme ordinamentali od organizzative, lo strumento d'elezione è il disegno di legge collegato alla manovra, presentato durante la sessione di bilancio e parallelamente alla legge finanziaria con la quale condivide, almeno in linea di principio, una più rapida procedura di approvazione.

La sostituzione alle singole leggi di spesa ex art. 81, quarto comma, Cost., di un unico provvedimento di manovra, persegue l'evidente finalità di garantire una programmazione coerente ed unitaria delle decisioni di spesa e, più in generale, di governo dell'economia, favorendo inoltre l'efficace funzione di controllo e indirizzo parlamentare.

Come noto, la prassi ha ampiamente tradito le aspettative della riforma: le materie ordinamentali sono state attratte direttamente nella legge finanziaria, che ha progressivamente assunto dimensioni non gestibili, e i tempi di approvazione dei collegati sono sensibilmente slittati. Nelle ultime legislature, tuttavia, a queste difficoltà d'ordine tecnico si accompagna un più generale e profondo mutamento degli stessi equilibri tra le fonti primarie di regolazione economico-finanziaria.

Il peso della decretazione d'urgenza appare oggi assumere un rilievo indubbiamente decisivo nella realizzazione del programma di governo in materia economica. La tavola che segue chiarifica bene il fenomeno.

³¹ A tale assetto si sostituisce ora quello previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, (Legge di contabilità e finanza pubblica).

GRAFICO 5.1. FONTI PRIMARIE E INTERVENTO STATALE NELL'ECONOMIA³²

N.B.: dati in migliaia di caratteri a stampa.

I dati relativi al quarto stralcio del provvedimento collegato alla manovra del 2009 (A.C. 1441-quater) è stimato sulla dimensione del progetto di legge originario.

Ad ulteriore complemento di questi dati, occorre segnalare come sotto il II Governo Prodi e il IV Governo Berlusconi, si continuo almeno 28 provvedimenti d'urgenza le cui disposizioni possono essere ricondotte, in tutto o in parte, alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, primo comma, lett. e), Cost. (finanza, tributi, risparmio, moneta e concorrenza). Parimenti, appare oramai sistematica l'assegnazione dei decreti in sede consultiva alla Commissione Bilancio, da cui può agevolmente dedursi come la grande maggioranza dei decreti abbiano implicazioni di spesa. La Commissione Bilancio è stata inoltre chiamata ad esaminare in sede referente 13 decreti-legge.

Naturalmente, l'anticipazione o l'accompagnamento della legge finanziaria annuale con provvedimenti d'urgenza non è una prassi istituita *ex novo* nelle ultime legislature.

Tra i principali esempi, si possono citare, prima della l. n. 468/1978, il decreto-legge n. 745/1970, recante *Provvedimenti straordinari per la ripresa economica* (66 articoli); e, in seguito, il decreto-legge n. 173/1988, *Misure urgenti in materia di finanza pubblica per l'anno 1988*; il decreto-legge 384/1992, recante *Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali*; il decreto-legge n. 669/1996, recante *Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997*.

La casistica, tuttavia, è sporadica e spesso si lega a situazioni eccezionali (la manovra "Amato" del 1992 per prevenire il rischio di *default*; il decreto di fine anno del 1996 per l'introduzione dell'"eurotassa" per l'ingresso dell'Italia nella moneta unica). È solo nella XIV che si segnala il primo caso di decreto formalmente collegato alla finanziaria, il decreto-legge n. 269 del 2003, recante *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*. Il provvedimento, presentato il 30 settembre, contestualmente al disegno di legge finanziaria per il 2004, aveva un rilievo

³² Sul punto si veda, in un'ottica di più ampio respiro, la nota di sintesi al Rapporto sullo stato della legislazione 2009.

assorbente, prevedendo entrate per ben 13,6 miliardi di euro, sui 16 dell'intera manovra. La prassi si consolida rapidamente: ancora nella XIV leg. seguiranno i decreti-legge n. 203 del 2005, *Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*, e n. 282 del 2004, recante *disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica*.

Anche nella XV legislatura, entrambe le leggi finanziarie (per il 2007 e per il 2008) sono accompagnate da corposi decreti fiscali: il decreto-legge n. 262/2006, recanti *Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria* e il decreto-legge n. 159/2007, recante *interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*. Inoltre, al di fuori del ciclo di programmazione del bilancio, si segnalano i due maxidecreti c.d. "Bersani", decreti-legge 30 giugno 2006, n. 223 e 25 gennaio 2007, n. 7, provvedimenti cardine dell'intera azione del II Governo Prodi, che intervengono in materia di concorrenza, liberalizzazioni, tutela dei consumatori, interventi infrastrutturali e di sostegno ai redditi, contrasto all'evasione fiscale.

Sul fronte della quantità della regolazione, comunque, il rapporto tra leggi finanziarie e decreti è ancora nettamente a favore della prima. Questa tendenza si inverte solamente nella XVI legislatura. Infatti, la manovra finanziaria per il 2009 è stata pressoché interamente anticipata – secondo, peraltro, le dichiarate intenzioni dei proponenti – dal decreto-legge n. 112 del 2008, del 25 giugno, la c.d. "manovra d'estate"; del pari, la legge finanziaria 2010 è stata anticipata dal decreto "anticrisi" di luglio, decreto-legge n. 78/2009, poi ulteriormente corretto dal decreto-legge 103/2009. Inoltre, nella XVI legislatura si segnala il proliferare di altri decreti economico-finanziari, non collegati, né sostitutivi della legge finanziaria: in totale 16, contro i 5 emanati nella XV.

Le ragioni sottostanti alle descritte dinamiche sono, nel loro complesso, chiare. Anzitutto e in generale, rileva l'interesse strategico del Governo ad ottenere tempi certi per l'approvazione delle norme che incidono sugli equilibri di bilancio o di manovra fiscale, per reagire tempestivamente alla congiuntura economica nazionale. Per raggiungere questo obiettivo, la decretazione d'urgenza e la legge finanziaria appaiono in certa misura fungibili, prevedendo entrambi termini predefiniti di conclusione dell'*iter* legislativo.

Dinanzi al crescente congestionamento delle leggi finanziarie e alla difficoltà di gestione del provvedimento in Parlamento, negli ultimi anni della XIV e, stabilmente, nella XV legislatura, si ricorre all'utilizzo dello strumento del decreto-legge almeno per i collegati, che permette, da un lato, di controllare meglio il processo emendativo rispetto ad un disegno di legge e, dall'altro, di evitare il frequente slittamento dei tempi di approvazione oltre la fine dell'anno. Nell'ultima legislatura, l'approccio si radicalizza, con la progressiva contrazione dei contenuti che la stessa legge finanziaria era andata assommando,

contenuti ridotti all'essenzialità nei disegni legge inizialmente presentati alle Camere (ove erano presenti la sola definizione dei saldi netti da finanziare, il ricorso al mercato titoli, lo stanziamento delle poste per la contrattazione collettiva, ecc.). Nel caso della legge finanziaria per il 2010 si segnala un certo ampliamento nella fase dell'esame parlamentare, comunque quantitativamente assai inferiore al passato.

Accanto a queste giustificazioni di sistema, poi, non può trascurarsi, nel biennio 2008-2009, la necessità di reagire tempestivamente alla crisi del sistema creditizio ed industriale legata alla bolla speculativa internazionale: da qui il significativo aumento di decreti di sostegno a determinati settori produttivi o categorie di imprese.

La quantità della complessiva regolazione economico-finanziaria, tuttavia, non muta drasticamente: piuttosto essa viene in larga misura ridislocata in provvedimenti d'urgenza. Questo complessivo approccio altera in modo decisivo le procedure di formazione e di deliberazione della manovra, come previste dalla legge n. 468 del 1978. Data la sua portata, inoltre, esso appare incidere altresì a valle, sull'intero ciclo di gestione annuale del bilancio pubblico. A livello "macro", ne deriva, anzitutto, la frammentazione e la perdita del quadro di insieme degli interventi programmati dal Governo, a discapito di un efficace controllo e indirizzo parlamentare sulle decisioni di spesa, di entrata e di rilancio economico-sociale. A livello "micro", poi, consegue la necessità di correggere in corsa le priorità e gli obiettivi strategici delle singole amministrazioni, con le connesse implicazioni quanto all'efficace controllo e rendicontazione della gestione.

Da ultimo e sul piano procedurale, si ripropongono, in sede di conversione dei decreti economici, le stesse difficoltà che, *mutatis mutandis*, affliggono l'*iter* di approvazione della legge finanziaria: il riferimento, in particolare, è alla tecnica della fiducia richiesta sui maxiemendamenti sostitutivi. Emerge, in secondo luogo, un'anomala compressione del potere del Parlamento di apportare correttivi ai disegni presentati: come noto, il regime dell'emendabilità dei decreti, almeno secondo il regolamento della Camera, è alquanto rigoroso e trova la sua piena giustificazione nei connotati ideal-tipici della decretazione. Ove, tuttavia, si assista ad uno sviamento così vistoso della forma decreto dal parametro costituzionale, la descritta limitazione perde di giustificazione, tramutandosi in una lesione ulteriore delle prerogative parlamentari.

La decretazione d'urgenza appare infine rivestire un ruolo di centrale importanza anche dal punto di vista della decisione di spesa. I grafici riportati di seguito illustrano come, al di fuori delle previsioni contenute nella legge finanziaria annuale, la massima parte degli interventi espansivi è infatti contenuta all'interno di leggi di conversione di decreti-legge. Di particolare

interesse è il caso del 2008, per il quale si è ritenuto opportuno evidenziare il dato relativo al decreto-legge n. 112, che da solo costituisce gran parte del totale³³.

GRAFICO 5.2. DECISIONI DI SPESA ADOTTATE NEL 2006

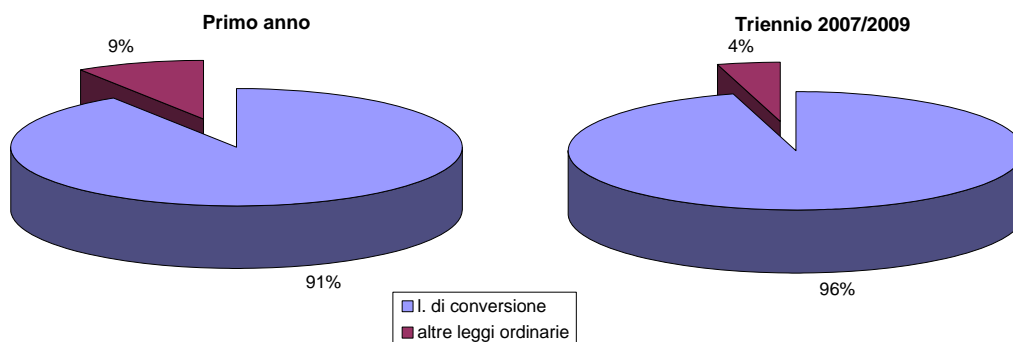


GRAFICO 5.3. DECISIONI DI SPESA ADOTTATE NEL 2007

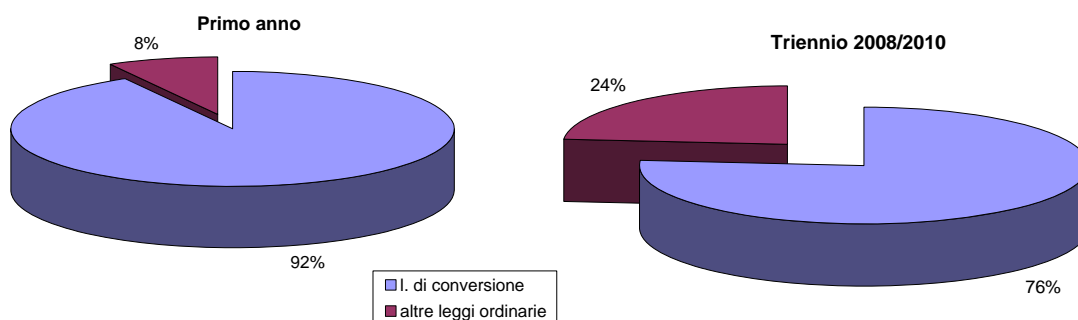
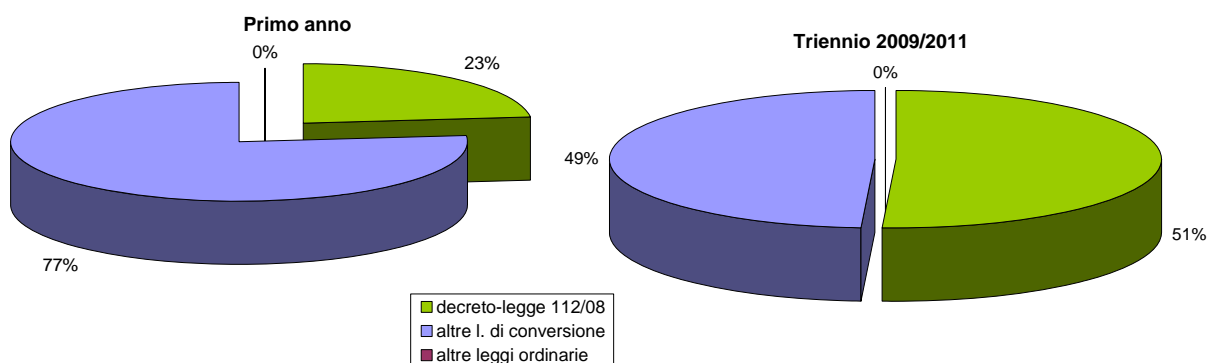
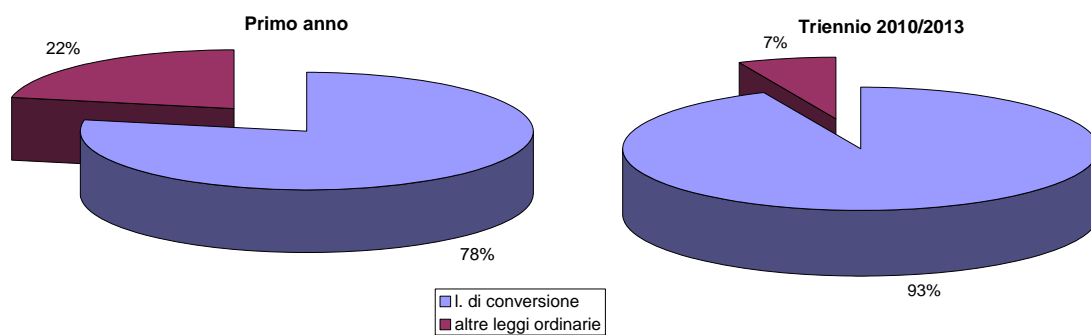


GRAFICO 5.4. DECISIONI DI SPESA ADOTTATE NEL 2008



³³ I grafici contengono una elaborazione dei dati prodotti dalla V Commissione della Camera e si riferiscono all'ammontare delle spese disposte dalle singole leggi approvate, rispettivamente, per il primo anno di esercizio e per il primo triennio. Non sono inclusi i dati delle leggi finanziarie annuali in quanto le determinazioni in esse contenute non sono immediatamente comparabili con quelle delle altre leggi di spesa approvate nel corso dell'anno.

GRAFICO 5.5. DECISIONI DI SPESA ADOTTATE NEL 2009



SOVRAPPOSIZIONI, CONCATENAZIONI E LEGISLAZIONE PER *TRIAL AND ERROR*

Il sovrapporsi di plurimi interventi legislativi sullo stesso oggetto in brevi periodi di tempo è certamente uno dei principali fattori di inquinamento normativo. Esso crea complessi problemi di diritto intertemporale e rende difficile all'operatore la ricostruzione della disciplina applicabile. L'instabilità del tessuto normativo, inoltre, incrina le aspettative degli operatori economici e genera costi aggiuntivi a carico delle imprese, come ben evidenziato da numerosi studi di organizzazioni internazionali.

Si tratta, tuttavia, di un fenomeno oramai frequente nell'ordinamento nazionale. Talvolta esso è frutto di una scelta razionale, assunta preventivamente: è il caso dei decreti correttivi e integrativi autorizzati dalle leggi di delega, che stabiliscono in anticipo i tempi dei successivi interventi di regolazione. E ciò al fine di testare sul campo il funzionamento di normative complesse e rendere più agevole la correzione in corso d'opera (v., ad esempio, i correttivi al c.d. Codice dei contratti pubblici o al c.d. Codice dell'ambiente).

Le sovrapposizioni, tuttavia, si producono spesso al di fuori di questo schema regolatorio, e quindi caoticamente, e ciò per difetto di prospettiva o di analisi del legislatore, per insufficienza dell'iniziale disciplina, per progressivo affinamento dell'accordo politico su un determinato tema o, non ultimo, a causa di errori formali o materiali nei testi inizialmente presentati. La decretazione d'urgenza, per la sua stessa struttura, è gravemente afflitta da questi mali. La casistica può essere diversificata, in base al tipo di correlazione esistente tra le diverse norme succedentesi.

In ordine di problematicità, si hanno, innanzitutto, casi di due o più decreti, ovvero di decreti e di leggi ordinarie che incidono sullo stesso settore della regolazione, ma senza sovrapporsi formalmente. Un caso evidente riguarda le funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti: dal giugno 2008 ad agosto 2009, si contano almeno 7 provvedimenti in materia: decreti-legge nn. 112/2008, 185/2008, 154/2008, 93/2008, 78/2009, 103/2009; oltre alla legge finanziaria 2009, alla c.d. legge "Brunetta" (n. 15/2009) e alla legge n. 69/2009. In secondo luogo, può ricordarsi il succedersi, nella XVI legislatura, di ben tre decreti in materia di sicurezza (decreti-legge nn. 92/2008; n. 186/2008; 11/2009) in soli nove mesi. Ancora, ricorrenti, in entrambe le legislature, i decreti in materia di agricoltura (decreti-legge nn. 114/2008; 162/2008;

171/2008; 4/09). Una vicenda a sé, da ultimo, è rappresentata dal succedersi, nella XV legislatura, di leggi comunitarie e di decreti di esecuzione degli obblighi comunitari e sentenze della Corte di giustizia (decreti-legge nn. 206/2006; 251/06; 258/06; 297/06; 10/07; 73/07; 59/08).

In secondo luogo, possono verificarsi più interventi di novella delle medesime disposizioni di legge. Tra i casi più significativi, i nove decreti che, in un solo anno, hanno apportato modifiche testuali alla c.d. manovra d'estate (decreto-legge n. 112/2008), cui si aggiungono altri cinque decreti contenenti deroghe, proroghe o altre modifiche non testuali; la correzione, ad opera del secondo decreto sicurezza, delle disposizioni sull'uso dei militari in funzione di controllo del territorio; le correzioni al meccanismo di abrogazione automatica delle leggi desuete (c.d. *taglialeggi*), inizialmente concepito dalla l. n. 246/2005 e poi rivisto dal decreto-legge n. 112/2008 e dal decreto-legge n. 200/2008.

La terza fattispecie è quella della "concatenazione" in senso tecnico: approvato un decreto e in attesa della sua conversione, viene emanato un successivo provvedimento sullo stesso oggetto: uno dei due decreti è destinato a decadere, ma il suo contenuto viene poi trasfuso, per accorpamento, nella legge di conversione dell'altro, con sanatoria degli effetti *medio tempore* prodottosi. Una simile procedura è stata utilizzata dal Governo nella vicenda Alitalia (decreti-legge nn. 80/2008 e 93/2008); per il caso dei rifiuti in Campania (decreti-legge nn. 90/2008 e 107/2008); in materia creditizia decreti-legge nn. 155 e 157/2008). Da un punto di vista procedurale, il tema verrà ripreso ampiamente, in seguito, nel *focus* sul "riuso" dei decreti.

Da ultimo, si segnalano i casi di decreti emanati contestualmente o subito prima dell'entrata in vigore di altri atti primari, al fine di paralizzarne gli effetti: il decreto-legge n. 299 del 2006, sul cd. "comma Fuda" nella XV legislatura, o il decreto n. 103/2009, correttivo del decreto-legge n. 79/2009, c.d. anticrisi, nella XVI. Ciò è accaduto per consentire l'immediata approvazione del provvedimento "madre", e, al tempo stesso, superare obiezioni di costituzionalità condivise dal Governo o poste come pregiudiziali alla promulgazione da parte della Presidenza della Repubblica.

In numerose occasioni il Comitato per la legislazione ha avuto occasione di censurare i fenomeni descritti: si vedano, *ex plurimis*, il parere 4 giugno 2008 sul decreto-legge 93/2008 che richiama la "*sovrapposizione di strumenti normativi, suscettibile di generare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie di intervento normativo*"; o il parere del 23 giugno 2008 sul decreto-legge 112/2008, che evidenzia le "*numerose disposizioni che modificano leggi di recente approvazione ovvero intervengono*

in materie recentemente disciplinate dal legislatore ... o addirittura disposizioni già oggetto di modifica da parte di leggi promulgate ma non ancora entrate in vigore (...); tali circostanze, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituiscono una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione”; identiche notazioni sono state espresse nel parere del 14 luglio 2009, in relazione al decreto-legge n. 78/2009, del quale, peraltro, si censura l’assenza di un *“adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano talvolta oggetto di modifiche non testuali”* e la presenza di *“disposizioni già oggetto di modifica da parte di leggi promulgate ma non ancora entrate in vigore”*.

FOCUS: IL “RIUSO” DEI DECRETI NON CONVERTITI

In entrambe le legislature analizzate vi è un consistente numero di decreti emanati e successivamente decaduti senza l'approvazione del relativo disegno di legge di conversione: ben 13 decreti su 45 (pari al 28,9%) nella XV legislatura e 6 su 52 (11,5%) nella XVI.

Tuttavia, in molti di questi casi il contenuto dei provvedimenti è stato trasfuso, prima o anche successivamente alla decorrenza del termine costituzionale per la loro decadenza, in altri disegni di legge in corso di discussione: spesso, in particolare nella XVI legislatura, ciò è avvenuto attraverso l'inserimento delle disposizioni del decreto in disegni di legge di conversione di altri decreti-legge. Diversamente, negli altri casi il contenuto dei decreti non convertiti è invece stato inserito anche in disegni di legge ordinari.

Il fenomeno dell'accorpamento tra più decreti (ossia, quando per via emendativa viene inserito in tutto o in parte il contenuto di un decreto “in scadenza” in un diverso disegno di legge di conversione contemporaneamente *in itinere*) è presente nella XV legislatura in soli due casi, mentre è divenuto la norma nella legislatura successiva, nella quale *tutti* i decreti che non hanno avuto una formale approvazione del relativo disegno di legge di conversione sono comunque confluiti, prima della scadenza, in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione.

TABELLA 7.1. DECRETI-LEGGE ACCORPATI AD ALTRI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE

XV legislatura (2)	XVI legislatura (6)
<p><u>1. decreto-legge 28 maggio 2007, n. 67</u>, Misure urgenti in materia fiscale (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, Disposizioni urgenti in materia finanziaria);</p> <p><u>2. decreto-legge 25 gennaio 2008, n. 3</u>, Misure urgenti in materia di reggenza di uffici giudiziari (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, Proroga di termini previsti da disposizioni</p>	<p><u>1. decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107</u>, Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile);</p> <p><u>2. decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113</u>, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini);</p> <p><u>3. decreto-legge 30 giugno 2008, n. 114</u>, Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore (assorbito nel ddl di conversione</p>

legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).	<p>del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini);</p> <p>4. <u>decreto-legge 23 settembre 2008, n. 150</u>, Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008 (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 22 settembre 2008, n. 147, Disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia);</p> <p>5. <u>decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157</u>, Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali);</p> <p>6. <u>decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4</u>, Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario (assorbito nel ddl di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, la cui l. di conversione – l. 9 aprile 2009, n. 33 – reca il nuovo titolo Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario).</p>
---	---

In determinate circostanze si può forse rinvenire una qualche razionalità nell'accorpamento tra più decreti, specie quando questi abbiano ad oggetto un'identica materia o, addirittura, uno rechi sostanzialmente una sorta di "completamento" della disciplina contenuta nell'altro. È il caso, ad esempio, del decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107 (Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania), assorbito nella legge di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile); o ancora del decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157 (Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio), assorbito nella legge di conversione del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155 (Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali). Si tratta, infatti, di una sorta di "unificazione" del secondo decreto (il quale, non a caso, in entrambe le circostanze reca nel titolo la dizione "ulteriori norme/misure") con il provvedimento principale. Probabilmente ciò potrebbe segnalare una mancanza di organicità nella progettazione dell'intervento normativo da parte

del Governo, ma dal punto di vista della procedura parlamentare sembra comportare meno problemi che in altri casi.

Al contrario, aspetti di notevole criticità sono presenti con riferimento al decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4 (Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), il quale, a poche ore dalla sua scadenza, è confluito in un altro disegno di legge di conversione, vertente su materia non proprio analoga, relativo al decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi): la legge di conversione risultante – l. 9 aprile 2009, n. 33 – reca il nuovo titolo “Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario”.

In ogni caso, la frequenza e la varietà delle ipotesi con cui si verifica l'accorpamento tra più decreti in corso di conversione non può però condurre a ritenere fisiologico un simile espediente procedurale. Al contrario, la pratica dell'accorpamento suscita più di qualche perplessità in ordine alla legittimità costituzionale di un simile procedimento, finendo per incidere sul divieto di reiterazione, inteso in senso sostanziale, sancito dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale. Eppure, quasi per un paradosso, l'origine del fenomeno dell'accorpamento tra più decreti in corso di conversione è probabilmente da far risalire proprio al momento immediatamente successivo alla pronuncia citata: nella “emergenza” di dover intervenire in uno spazio temporale estremamente ristretto al fine di convertire almeno i decreti pendenti più rilevanti, il Governo Prodi I procedette a diversi accorpamenti.

Oltre all'accorpamento tra più provvedimenti di urgenza, interessante è il caso dei decreti-legge 13 novembre 2006, n. 279, e 23 novembre 2006, n. 283, nonché del decreto-legge 29 novembre 2007, n. 223, assorbiti – quando il relativo procedimento di conversione era ancora in corso – nei disegni di legge finanziaria (rispettivamente, per il 2007 e per il 2008), quindi in un ulteriore provvedimento *in itinere* con una data di approvazione predeterminata. Inoltre, il decreto-legge 3 agosto 2007, n. 118, non è stato convertito ma, trascorsi alcuni mesi dalla sua scadenza, l'intero contenuto (consistente in una norma di interpretazione autentica in materia di ammortamento di immobili strumentali) è stato “ripescato” come comma della finanziaria per il 2008 (art. 1, comma 81). Analogo esito ha avuto il decreto-legge n. 168 del 2009, il cui testo è stato trasfuso nella legge finanziaria del 2010.

In un solo caso vi è stata l'integrale sostituzione, prima della scadenza del decreto, con un ulteriore disegno di legge ordinario già in corso di

discussione: si tratta, nella XV legislatura, del decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224 (Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali), confluito nel testo della legge 4 agosto 2006, n. 247 (Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali). Per certi versi analogo è il caso delle disposizioni relative alle missioni internazionali contenute nel testo del decreto 1° luglio 2009, n. 78, approvate poi mediante distinta proposta di legge. Una sorte simile (ma non del tutto identica negli effetti, nonché nell'intreccio tra fonti del diritto) ha avuto il decreto-legge 29 settembre 2006, n. 261 (Interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali), il cui disegno di legge di conversione è stato respinto nel corso del dibattito al Senato mediante l'accoglimento di una questione pregiudiziale. In seguito, e dunque a provvedimento decaduto, il contenuto integrale del decreto è stato ripresentato sotto forma di disegno di legge e quindi approvato (la l. 8 febbraio 2007, n. 9, Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali).

Infine, nella XV legislatura una sostanziale reiterazione di una disciplina contenuta in un decreto decaduto si è verificata con riferimento al decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza), decaduto a seguito di un *iter* parlamentare non poco controverso, nonché successivamente ad un intervento del Presidente della Repubblica, il quale segnalava errori materiali nel testo del disegno di legge di conversione. Prima della decadenza del decreto è stato adottato un nuovo testo, sostanzialmente analogo al primo, il decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249 (Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza), anch'esso poi decaduto in seguito alla sopravvenuta crisi di governo ed alla conseguente fine della legislatura.

TABELLA 7.2. DECRETI-LEGGE I CUI CONTENUTI SONO STATI INSERITI IN ALTRI DDL

XV legislatura (8)	XVI legislatura (1)
<ol style="list-style-type: none"> 1. decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224, Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali (assorbito nella legge 4 agosto 2006, n. 247, Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali); 2. decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251, Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica (decaduto, ma v. decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all' Agenzia nazionale per i giovani e al 	<ol style="list-style-type: none"> 1. decreto-legge 23 novembre 2009, n. 168, Disposizioni urgenti in materia di acconti imposta, nonché di trasferimenti erariali ai comuni (assorbito nella legge 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

<p>prelievo venatorio);</p> <p>3. <u>decreto-legge 29 settembre 2006, n. 261</u>, Interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali (respinto, ma v. la successiva l. 8 febbraio 2007, n. 9, Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali);</p> <p>4. <u>decreto-legge 13 novembre 2006, n. 279</u>, Misure urgenti in materia di previdenza complementare (assorbito nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007));</p> <p>5. <u>decreto-legge 23 novembre 2006, n. 283</u>, Interventi per completare il risanamento economico della Fondazione Ordine Mauriziano di Torino (assorbito nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007));</p> <p>6. <u>decreto-legge 3 agosto 2007, n. 118</u>, Disposizioni urgenti in materia di ammortamento di immobili strumentali (decaduto, ma v. la legge 24 Dicembre 2007, n. 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), che riproduce lo stesso testo all'art. 1, comma 81);</p> <p>7. <u>decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181</u>, Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza (decaduto, ma v. decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249, Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza, anch'esso poi decaduto);</p> <p>8. <u>decreto-legge 29 novembre 2007, n. 223</u>, Disposizioni urgenti in materia di riparto di risorse finanziarie tra le regioni (assorbito nella legge 24 Dicembre 2007, n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)).</p>	<p>Stato (legge finanziaria 2010).</p>
---	---

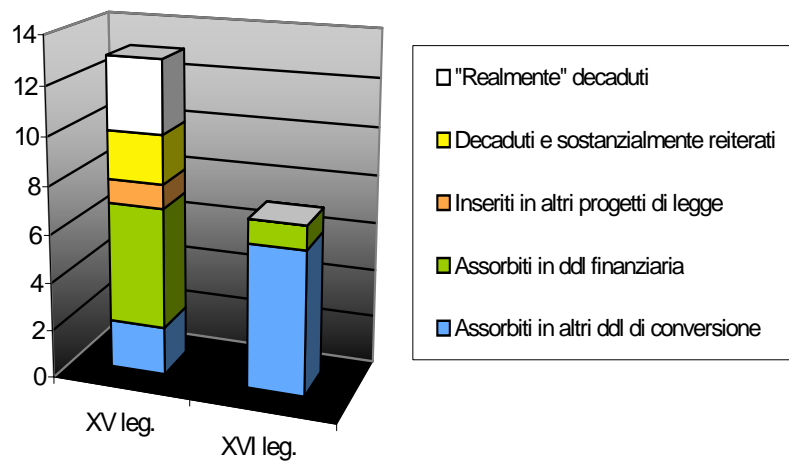
Dall'analisi complessiva dei decreti non (formalmente) convertiti emerge dunque la tendenza a "recuperare" quanto più possibile il loro contenuto. Infatti, su un totale di 19 decreti non convertiti nelle due legislature, solo 3 risultano realmente decaduti (tutti nella XV legislatura), dei quali 2 erano ancora pendenti al momento della crisi del Governo Prodi II.

Dunque, in definitiva, l'unico decreto-legge che, negli ultimi tre anni, non è stato formalmente convertito e che poi non ha avuto alcun seguito nella legislazione successiva è il decreto-legge 19 febbraio 2007, n. 14, recante "Disposizioni urgenti in materia di installazione su particolari veicoli di strisce retroriflettenti".

TABELLA 7.3. DECRETI-LEGGE “REALMENTE” DECADUTI

XV legislatura (3)	XVI legislatura (0)
1. <u>decreto-legge 19 febbraio 2007, n. 14</u> , Disposizioni urgenti in materia di installazione su particolari veicoli di strisce retroriflettenti (decaduto); 2. <u>decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249</u> , Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza (decaduto: pendente al momento della crisi del Governo Prodi II); 3. <u>decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 250</u> , Disposizioni transitorie urgenti in materia di contrattazione collettiva (decaduto: pendente al momento della crisi del Governo Prodi II).	--

GRAFICO 7.1. DECRETI NON CONVERTITI (EVIDENZIAMENTO DEGLI ACCORPAMENTI)



CONCLUSIONI

A) I PRINCIPALI RISULTATI EMERSI DALL'INDAGINE - L'elaborazione dei dati concernenti la decretazione d'urgenza riferiti alla XV ed ai primi diciotto mesi della XVI legislatura, periodi di durata comparabile ma contraddistinti da maggioranze di diverso colore, mette in luce alcuni fattori di difficoltà degli attuali processi legislativi che si presentano in modo simile nelle ultime legislature:

1. si manifesta un andamento sostanzialmente costante del **numero assoluto** dei decreti-legge emanati (45 nella XV legislatura e 52 nella XVI);
2. in base ad un'analisi quantitativa (articoli, commi e caratteri a stampa) si evidenzia, nella XVI legislatura, un sensibile **aumento della regolazione** complessivamente approvata per decreto (+66%);
3. il *trend* di **crescita dei contenuti** durante la loro conversione, già notevole nella XV legislatura (+50%) si accentua ulteriormente in quella in corso (+70%);
4. la percentuale dei decreti-legge valutabili come **intersettoriali ed eterogenei** – pari a 9 nella XV (22,5%) e 11 nella XVI (25%) - resta alta ma sostanzialmente costante, come testimoniato, in sede di istruttoria parlamentare, dal numero di Commissioni mediamente coinvolte (8 nella XV e 9 nella XVI legislatura);
5. si è accentuato il **ricorso alla votazione fiduciaria** su leggi di conversione (dal 25% della XV legislatura al 31% di quella in corso);
6. è **approvata con votazione fiduciaria** il 58% (nella XV) e il 68% (nella XVI) della regolazione complessiva contenuta nelle leggi di conversione; in particolare ciò avviene in modo sistematico per i decreti di maggiore peso e importanza che arrivano nel corso del loro *iter* a superare i 40.000 caratteri (nelle ultime due legislature l'unica eccezione riguarda il d.l. 39/2009 sull'Abruzzo); quelli che manifestano un forte carattere intersettoriale (evidenziato dall'assegnazione ad almeno 10 commissioni); quelli emanati tra il 15 giugno ed il 15 agosto (ovvero per i quali i 60 giorni utili per la conversione coincidono almeno in parte con i periodi di pausa estiva dei lavori parlamentari);
7. nonostante i provvedimenti urgenti abbiano investito la quasi totalità dei settori normativi, in entrambe le legislature esistono **decreti a contenuto tipico e ricorsivo** (proroghe termini, missioni internazionali e di adempimento di obblighi comunitari) ed aree specifiche in cui la

decretazione interviene con maggiore sistematicità (economia, ambiente, sicurezza); la XVI legislatura registra un progressivo slittamento della regolazione economico-finanziaria dalla legge finanziaria ai provvedimenti urgenti, accentuando una tendenza già in atto durante la precedente legislatura;

8. è frequente la **concatenazione dei provvedimenti** d'urgenza, finalizzati a "correggere" o integrare discipline adottate con precedenti decreti, in un arco di tempo estremamente ridotto;
9. sono **eccezionali i casi di decreti realmente decaduti** e il cui contenuto non sia stato recuperato in altra sede.

B) GLI SPUNTI DI RIFLESSIONE - I dati evidenziano in termini oggettivi le difficoltà cui va incontro, da anni, il processo di legislazione, anche a causa di un uso poco ordinato degli strumenti legislativi.

Il decreto legge assorbe la parte preponderante della legislazione, dimostrando di essere un efficace mezzo di decisione e di attuazione del programma di Governo. Da tale fenomeno discende che *"è stato invece compresso - per le modalità adottate nel corso del tempo da parte di governi rappresentativi di diversi e opposti schieramenti - l'esercizio del ruolo del Parlamento"*. Così si è espresso il Presidente della Repubblica in un recente intervento, aggiungendo anche che *"tutto ciò finisce per gravare negativamente sul livello qualitativo dell'attività legislativa e sull'equilibrio del sistema delle fonti"*.

Le problematiche degli strumenti legislativi sono state oggetto di attenzione nella tavola rotonda del 12 gennaio 2010, promossa dal Comitato per la legislazione.

In quella sede si è evidenziato come si tratti di processi storici che si legano a più ampi fenomeni che investono in generale il sistema istituzionale. Si sono, in tal senso, analizzati i fattori di evoluzione e di forte cambiamento dei rapporti fra l'Esecutivo ed il Parlamento, già messi in evidenza dalla stessa *Nota di Sintesi* del Rapporto sulla legislazione 2009, sulla base di una approfondita ricognizione dell'articolazione delle politiche pubbliche nazionali tra Stato e autonomie.

Si è posto in luce anche come si siano andati accumulando diversi fattori che spostano verso i rapporti tra i livelli territoriali il cuore di importanti processi di governo, creando dunque nuove forme di bilanciamento e reciproco controllo tra poteri centrali, regionali e locali, tra i quali oggi si sviluppano tutti i principali processi democratici. I rapporti tra gli esecutivi divengono il centro di

tali processi e la legislazione statale non esercita più una funzione pienamente regolativa o direttiva, ma spesso offre solo una base procedurale ovvero interviene per aspetti parziali o meramente finanziari.

Il Parlamento è perciò chiamato a ricercare nuovi strumenti per esercitare le sue fondamentali funzioni di discutere e legittimare l'indirizzo politico e di controllarne lo svolgimento nel concreto articolarsi delle singole politiche. Il ruolo delle Assemblee legislative deve essere quindi interpretato in chiave evolutiva, anche in un'ottica di superamento della attuale crisi di rappresentanza politica e delle difficoltà strutturali di gestione delle decisioni in sede parlamentare, al fine di pervenire ad una complessiva opera di ammodernamento dell'apparato statale e del funzionamento delle Istituzioni.

Lecture radicali dei suddetti fenomeni prefigurano finanche *“la fine di un lungo ciclo: non solo quello, apertosi a partire dagli anni novanta, del dominio della legislazione complessa (cioè a dire della coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati), ma quello ben più lungo del dominio della legislazione tout court come principale strumento di governo del nostro Paese”* (così si esprime, sia pure in forma dubitativa, la *Nota di sintesi*).

In altre parole, sembra emergere una sorta di inidoneità dello «strumento legge» a governare i processi reali, a fronte dello sviluppo di forme di decisione alternative alla legge in settori nevralgici. Indubabilmente, sullo stesso versante vanno registrate le considerazioni espresse dal Presidente Napolitano nel corso del citato intervento tenuto lo scorso 21 dicembre 2009 dinanzi alle Alte Magistrature della Repubblica, quando ha osservato che *“gli studiosi si chiedono se abbia finito per instaurarsi - anche attraverso il crescente uso e la dilatazione di ordinanze d'urgenza - un vero e proprio «sistema parallelo» di produzione normativa”*.

Il dibattito ha dunque confermato i risultati dello studio condotto, che evidenziano con chiarezza i riflessi pesantissimi a carico delle procedure parlamentari, segnatamente quelle preposte ad una corretta istruttoria legislativa e dunque alla qualità del prodotto finale, provocati dal *trend* in atto.

Ciò nella consapevolezza del ruolo della “legge” come strumento fondamentale di organizzazione della vita comunitaria e di integrazione pubblica della comunità nazionale e, non ultimo, come presidio del corretto rapporto fra lo Stato e i diritti dei cittadini. La qualità democratica di uno Stato - quale che sia il ruolo dello strumento normativo primario nel nuovo panorama istituzionale che si sta faticosamente delineando - si misura principalmente in ciò che nella legge è scritto e nel modo in cui tale contenuto si forma.

Nota comune delle riflessioni proposte nel corso della tavola rotonda del 12 gennaio è, pertanto, la necessità di dare nuova linfa ad un condiviso spirito riformatore che intervenga nella dinamica del processo legislativo in modo incisivo. E che rilanci la posizione di centralità del Parlamento come luogo privilegiato di elaborazione delle riforme e delle soluzioni ai problemi istituzionali del Paese, assumendo su di sé la responsabilità di conoscere e superare i fattori di maggiore criticità.

Tra questi fattori, nel più specifico ambito delle procedure legislative, vi è sicuramente l'incardinamento di decreti di grandi dimensioni, spesso fortemente eterogenei, per i quali risulta difficoltoso lo svolgimento lineare dell'*iter* di esame. Ne origina frequentemente la necessità di utilizzare scorciatoie procedurali che precludono un pieno esame parlamentare dei contenuti nel merito e, di fatto, vanificano le finalità proprie della modalità di votazione "articolo per articolo" imposta dall'art. 72 della Costituzione.

Va peraltro rilevato che la presenza di contenuti complessi, intersettoriali ed eterogenei discende anche dal notevole tasso di emendabilità che si realizza in sede parlamentare. Si tratta di un fenomeno che si è verificato in modo macroscopico nelle ultime legislature e su cui occorre intervenire in senso restrittivo, anche a tutela delle prerogative costituzionali della Presidenza della Repubblica.

Ciò inevitabilmente porta pregiudizio alla qualità normativa complessivamente prodotta tanto più marcato quanto più ridotto è il tempo concretamente a disposizione delle Commissioni e dell'Aula per il dibattito e la decisione.

Un'altra prova della scarsa qualità della normazione è rintracciabile nella necessità di ricorrere frequentemente a decreti di "manutenzione normativa" (quali i cosiddetti mille-proroghe ed i decreti-legge che intervengono in un ristrettissimo arco di tempo a correggere e modificare altri decreti). Si genera una perenne fluidità ed instabilità del tessuto normativo che è evidentemente in contrasto con i principi di qualità della legislazione, di certezza del diritto e di stabilità del comando giuridico.

Costituisce ulteriore testimonianza delle difficoltà del sistema normativo il frequente utilizzo della tecnica di far confluire in un unico testo più provvedimenti urgenti che, in quanto originanti da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e da distinti decreti del Presidente della Repubblica, appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei

decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari.

LE PROPOSTE CONCLUSIVE - Come messo in evidenza anche nel corso della tavola rotonda del 12 gennaio 2010 sono prospettabili diverse linee di intervento, in primo luogo di rango costituzionale. Ma è emersa anche l'opportunità di individuare misure migliorative ancor prima sul piano dei comportamenti e delle prassi, sia sul versante parlamentare che in quello dei rapporti con l'esecutivo.

In un quadro istituzionale di sostanziale irrinunciabilità allo strumento della decretazione d'urgenza nei termini quantitativi che si sono consolidati nelle ultime legislature, appare strategico promuovere la riduzione del numero di decreti-legge dai contenuti eterogenei ed intersettoriali. L'adozione di più decreti di dimensioni contenute e relativi a settori normativi omogenei e specifici - piuttosto che un singolo decreto *omnibus* - permette un più ordinato lavoro nelle Commissioni, valorizzando la fase referente. Inoltre, "incrociando" la discussione dei provvedimenti tra Camera e Senato, ne potrebbero derivare tempi più adeguati per il dibattito in Assemblea, scongiurando la necessità di ricorrere a votazioni fiduciarie per meri motivi tecnici.

Specularmente all'esigenza di garantire la massima omogeneità possibile dei decreti-legge nel loro testo originario, occorre porre attenzione al procedimento di conversione, al fine di evitare che l'ingresso di contenuti eterogenei avvenga in sede parlamentare. L'intervento sul regime di emendabilità dovrà muoversi nel senso dell'omologazione delle differenti prassi vigenti nelle due Camere (già prefigurata nella Giunta per il Regolamento della Camera del 28 febbraio 2007) e della valorizzazione della natura peculiare della legge di conversione, ontologicamente diversa dai progetti ordinari in quanto mero contenitore delle sole disposizioni connotate da requisiti di necessità e urgenza (concetto richiamato, in particolare, nella lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri lo scorso 9 aprile 2009).

Pur nella consapevolezza dell'origine parlamentare di molte proposte emendative, non può disconoscersi il fatto che risultano altrettanto frequenti le modifiche suggerite in sede parlamentare dall'esecutivo stesso, circostanza che dovrebbe indurre il Governo a potenziare quei meccanismi di progettazione e di istruttoria endogovernativi, che sono preliminari all'adozione dell'intervento legislativo. In tal senso, sarebbe forse utile verificare percorsi di

riforma della disciplina dell'attività di governo, a distanza di oltre venti anni dalla legge n. 400 del 1988.

Sarebbe altresì auspicabile che il Governo abbia cura di evitare la presentazione di decreti-legge in prossimità della sospensione dei lavori parlamentari, tranne che nell'insorgenza di casi di assoluta imprevedibilità, affinché siano garantiti tempi congrui per l'istruttoria parlamentare.

In un'ottica di riforma complessiva degli strumenti legislativi e di decisione parlamentare, vanno inoltre colte le opportunità di un miglioramento dei metodi della legislazione e di un potenziamento degli strumenti legislativi ordinari come alternativa alla decretazione d'urgenza, che presumibilmente scaturiranno dal necessario aggiornamento dei regolamenti parlamentari alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) e ai contenuti del Trattato di Lisbona. Il Presidente Fini, nel corso della tavola rotonda del 12 gennaio, ha espressamente investito il Comitato per la legislazione del compito di valutare le conseguenze, a legislazione vigente, che la definitiva approvazione del Trattato pone nel modo di legiferare ai Parlamenti.

Potrebbe avere l'effetto di ridurre il ruolo adesso esorbitante del decreto-legge nel panorama delle fonti il rafforzamento di procedure parlamentari snelle e di efficaci corsie preferenziali per qualificate proposte legislative. L'effettiva garanzia circa la conclusione entro tempi ragionevoli dovrebbe accompagnarsi a procedure istruttorie che curino in modo efficace il profilo della valutazione qualitativa delle norme nelle diverse fasi.

Del pari, come emerso nella tavola rotonda del 12 gennaio, la questione investe aspetti di più ampio respiro, che inducono ad un ripensamento dell'intero sistema delle fonti nel contesto di una ricollocazione delle funzioni dell'istituzione parlamentare.

Ogni prospettiva di riforma della Carta costituzionale nella parte che regola la produzione normativa dovrà muoversi nel senso di semplificare il procedimento legislativo, anche con il superamento del bicameralismo perfetto, al fine di creare le condizioni per migliorare complessivamente il livello qualitativo della produzione legislativa.

La riforma dovrà, in sostanza essere permeata dal principio, eventualmente da esplicitare nel testo costituzionale, secondo cui le leggi devono essere "buone leggi": poche, scritte in modo chiaro, dal significato certo, dagli effetti corrispondenti agli scopi prefissati, tali da recare benefici maggiori dei costi e prive di conseguenze indesiderate. Solo allora potrà essere meno arduo il lavoro interpretativo, più oggettiva e uniforme

l'applicazione del diritto di giudici, enti pubblici ed imprese e dunque più democratico il rapporto tra le istituzioni ed i cittadini, destinatari naturali delle norme.