

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (C. 2897 Governo, approvato dal Senato) (Parere alla I Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i> ) .....	3
Comunicazioni del Presidente .....	9
ALLEGATO ( <i>Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza</i> ) .....	10

*Giovedì 12 novembre 2009. — Presidenza del presidente Lino DUILIO.*

**La seduta comincia alle 13.25.**

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS,  
COMMA 1, DEL REGOLAMENTO**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.**

**(C. 2897 Governo, approvato dal Senato).**

(Parere alla I Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Roberto OCCHIUTO, *relatore*, preliminarmente all'illustrazione della proposta di parere segnala due aspetti.

In primo luogo, evidenzia che nelle premesse si segnala come alcune disposizioni non sembrino immediatamente connesse alle finalità, indicate nel titolo e nel

preambolo del decreto, di dare adempimento a obblighi derivanti da atti normativi comunitari, da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e da procedure di infrazione comunitaria pendenti nei confronti dello Stato italiano. Si riferisce alle norme sulle concessioni autostradali a società miste e sulle opere e gli interventi legati allo svolgimento dell'*Expo* 2015, oltre che a quelle sull'etichettatura dei prodotti *made in Italy*, sul coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati concernenti i bilanci delle amministrazioni regionali e locali e sul commercio di medicinali. Un discorso parzialmente diverso sembra meritare invece l'introduzione della nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, con riferimento alla quale ha formulato un'osservazione.

In secondo luogo, segnala casi di sovrapposizione tra le norme del decreto-legge in esame e disposizioni contenute in provvedimenti già approvati dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato. Il richiamo riguarda gli articoli 5 e 6 (che riproducono pressoché testualmente gli articoli 14 e 15 del disegno di legge comunitaria 2009) e l'articolo 19-*bis*, comma 3, che proroga un termine al 30 giugno 2010

in modo assolutamente identico a quanto disposto dalla proposta di legge C. 2555, nel testo approvato dalla Camera l'11 novembre 2009 ed inviato al Senato, così come anche l'articolo 19-ter, comma 23, che integra gli stanziamenti previsti dal disegno di legge di bilancio 2010, attualmente in discussione presso il Senato, con risorse tratte dalla contabilità speciale del cosiddetto « scudo fiscale » istituita dall'articolo 13-bis, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2009.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2897 e rilevato che:

esso reca un contenuto ampio a seguito dell'introduzione da parte del Senato di ulteriori 13 articoli ai 21 originari, che si presenta parzialmente omogeneo in quanto la massima parte delle disposizioni risponde alle finalità, indicata nel titolo e nel preambolo del decreto, di dare adempimento a obblighi derivanti da atti normativi comunitari, da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e da procedure di infrazione comunitaria pendenti nei confronti dello Stato italiano; non appaiono tuttavia direttamente connesse a tale finalità le disposizioni sulle concessioni autostradali a società miste (articolo 3-ter), sulle opere e gli interventi legati allo svolgimento dell'*Expo* 2015 (articolo 3-quinquies), sull'etichettatura dei prodotti *made in Italy* (articolo 16), sul coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati concernenti i bilanci delle amministrazioni regionali e locali (articolo 19-bis) e sul commercio di medicinali (articolo 20);

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, tranne che in alcuni casi ove la normativa esistente risulta oggetto di modifiche non testuali: in particolare, l'articolo 2, comma 2, detta una disciplina transitoria per il personale dell'Agenzia

nazionale per la sicurezza delle ferrovie, che sembra sovrapporsi a quella già prevista in via transitoria dall'articolo 4, comma 8, del decreto legislativo n. 162 del 2007; l'articolo 5, comma 2, prevede adempimenti a carico dei produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche, incidendo in modo indiretto sulla materia regolata dal decreto legislativo n. 151 del 2005; l'articolo 7, commi 1 e 2, disciplina i sistemi di misura ed i controlli metrologici nel settore del gas naturale, che è materia già disciplinata dal regio decreto n. 7088 del 1890 e dai decreti legislativi n. 22 del 2007 e n. 164 del 2000; l'articolo 13, comma 2, sembra confliggere con quanto già disposto dal secondo periodo dell'articolo 1, comma 116, della legge n. 266 del 2005, senza che ne sia disposta espressamente l'abrogazione; l'articolo 15, commi 1-bis e 1-ter, integra in modo non testuale le previsioni in materia di servizi pubblici locali di cui all'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008; l'articolo 16 integra la disciplina sull'etichettatura dei prodotti *made in Italy* novellando solo in modo parziale la disciplina già esistente; l'articolo 18, comma 1, reca misure per la quantificazione del prelievo supplementare sulla produzione di latte eccedente le quote assegnate, che si sovrappongono ad una complessa disciplina, contenuta nelle sue linee essenziali nel decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49 modificato, da ultimo, con il decreto-legge n. 5 del 2009; l'articolo 19-bis reca disposizioni che fanno sistema con la legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale;

inoltre, il decreto-legge modifica in numerosi punti disposizioni di recente approvazione (si vedano gli articoli 2, comma 2-bis; 4, comma 5-bis, 6, 7, comma 2-bis, 8-bis, 15, comma 2, 16, commi 5 e 8, 19-bis, comma 3, 19-ter, comma 22), circostanza che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione; peraltro alcune disposizioni riproducono norme già approvate dalla Camera dei deputati: gli articoli 5 e 6 riproducono

pressoché testualmente gli articoli 14 e 15 del disegno di legge comunitaria 2009, già approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato; l'articolo 19-*bis*, comma 3, proroga un termine al 30 giugno 2010 in modo assolutamente identico a quanto disposto dalla proposta di legge C. 2555, nel testo approvato dall'Assemblea nella seduta del 11 novembre 2009 ed inviato al Senato, così come l'articolo 19-*ter*, comma 23, integra gli stanziamenti previsti dal disegno di legge di bilancio 2010, attualmente in discussione presso il Senato, con risorse tratte dalla contabilità speciale del cosiddetto « scudo fiscale » istituita dall'articolo 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2009;

il provvedimento reca, all'articolo 3-*quinquies*, un normativa speciale sull'*Expo* Milano 2015, (peraltro già oggetto, in tempi recenti, di una stratificata normativa di cui ai decreti-legge nn. 112, 185 e 207 del 2008) e talune discipline aventi effetti retroattivi (l'articolo 3-*bis*, comma 3, dispone la nullità di impegni di spesa assunti successivamente al 1° ottobre 2009, data antecedente all'entrata in vigore della legge di conversione; l'articolo 20 fa salvi gli effetti prodotti da affidamenti della gestione di farmacie comunali sorti durante la previgente disciplina);

esso incide, all'articolo 17-*bis*, in modo non testuale su una disciplina che è rimessa alla fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera *e*), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il decreto-legge reca alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in

vigore (l'articolo 3-*quater* fissa la decorrenza del divieto al 1° gennaio 2011; l'articolo 7, comma 2-*bis*, proroga un termine dal 2011 al 2012; l'articolo 16 fissa una nuova disciplina sanzionatoria che entra in vigore quarantacinque giorni dopo l'entrata in vigore del decreto); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti (che, nei casi di specie, non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti); inoltre, numerose norme demandano il compito di definire elementi attuativi della disciplina ad ulteriori adempimenti, rimessi a decreti dell'Esecutivo, circostanza che rende evidente la necessità di adempimenti successivi per l'attuazione della disciplina introdotta (articolo 3-*quinquies*, commi 2 e 5; articolo 4, commi 3 e 4; articolo 5-*bis*, comma 1, lettera b); articolo 7, commi 1 e 2; articolo 16, commi 2, 7 e 8-*bis*; articolo 17, comma 2; articolo 20-*bis*, comma 1);

reca disposizioni che contengono richiami normativi effettuati in forma generica, per le quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio (ad esempio, l'articolo 1, comma 1, lettera b), capoverso 1-*bis*, richiama le « norme vigenti in materia di riservatezza commerciale ed industriale »; l'articolo 3-*quater*, ai commi 1 e 2, in materia di commercializzazione di elettrodomestici, si limita ad indicare genericamente i « pertinenti regolamenti della Commissione europea »; l'articolo 7, comma 1, si riferisce alle « norme in materia di misura del gas »; l'articolo 16, comma 1, disciplina il prodotto classificabile come *made in Italy* « ai sensi della normativa vigente; l'articolo 16, comma 6, capoverso 49-*bis*, richiama la « normativa europea sull'origine »; l'articolo 17, comma 2, richiama genericamente gli « obblighi di rilevazione derivanti dalla normativa nazionale e comunitaria »; l'articolo 19-*ter*, comma 1, richiama « i principi comunitari

in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte»; l'articolo 19-ter, comma 8, rimanda genericamente alla «conformità alle normative comunitarie e nazionali vigenti in materia»; l'articolo 19-ter, comma 19, richiama genericamente le «norme internazionali in materia di sicurezza marittima»; infine l'articolo 2, comma 1, lettera c), capoverso 6-bis, dispone che l'organismo di regolazione in materia ferroviaria osservi, «in quanto applicabili», talune disposizioni della legge n. 689 del 1981, in materia di sanzioni;

il provvedimento, inoltre, adotta talune espressioni imprecise (ad esempio, l'articolo 13, comma 3, si riferisce «alle ore zero della data di entrata in vigore della presente disposizione»);

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), sinteticamente redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si sopprima l'articolo 17-bis – che essendo volto ad estendere il novero dei dati che devono essere registrati nel fascicolo aziendale delle imprese di pesca, integra in modo non testuale l'articolo 9 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503 – in quanto l'uso dello strumento della fonte normativa di rango primario non appare congruo in relazione alla finalità di modificare con-

tenuti di provvedimenti di rango subordinato; in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo quest'ultima limitarsi ad autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla normativa regolamentare, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 3-quater, comma 1 – secondo cui le lampadine ad incandescenza e le specifiche progettuali degli elettrodomestici immessi sul mercato italiano devono rispettare i requisiti minimi fissati nei pertinenti regolamenti della Commissione Europea, recanti modalità d'attuazione della direttiva 2005/32/CE (peraltro abrogata dall'articolo 24 della direttiva n. 125 del 2009), a decorrere dal 1° gennaio 2011 – si dovrebbe verificare la congruità di tale termine di decorrenza, che appare difforme rispetto alle scadenze indicate nel regolamento CE n. 244 del 2009;

all'articolo 4, comma 3 – che affida ad un decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico l'approvazione di specifiche linee guida recanti criteri e parametri per la promozione degli investimenti in innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, alla riduzione delle emissioni, alla riduzione del consumo delle risorse naturali e all'incremento dell'efficienza energetica di taluni impianti – dovrebbe verificarsi l'opportunità di attribuire espressamente al decreto citato un rango regolamentare, sia per l'ampiezza degli oggetti che è chiamato a disciplinare sia in ragione della previsione del comma 4 del medesimo articolo, secondo cui taluni termini stabiliti con fonte di rango primario sono dimezzati ove ricorrano le condizioni indicate nel decreto medesimo;

all'articolo 13, comma 2 – la cui lettera b) modifica direttamente l'aliquota relativa all'imposta di consumo di oli lu-

brificanti di cui all'allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, che risulta già modificata in modo non testuale dall'articolo 1, comma 116, secondo periodo, della legge n. 266 del 2005 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di procedere all'esplicita soppressione del citato secondo periodo del comma 116, al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del citato Testo unico;

all'articolo 15 – che, introducendo una nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, interviene in un settore oggetto di normativa comunitaria ma il cui contenuto non sembra immediatamente ricollegarsi all'esigenza di adeguamento dell'ordinamento interno – dovrebbe valutarsi se la sede opportuna di tale disposizione non possa essere la legge comunitaria annuale in luogo del presente decreto legge, tenuto conto della peculiarità e della rilevanza della materia e dell'eventuale insussistenza di quegli elementi di fatto per i quali l'articolo 10 della legge n. 11 del 2005 ipotizza il ricorso a provvedimenti anche urgenti («Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso»).

dovrebbe altresì valutarsi l'opportunità di sopprimere l'articolo 19-bis, comma 3 – che modifica l'articolo 2, comma 6, terzo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42, prorogando al 30 giugno 2010 il termine per la trasmissione alle Camere, da parte del Governo, della relazione concernente il quadro di finanziamento degli enti territoriali – in quanto una disposizione sostanzialmente analoga è prevista dall'articolo 2, comma 6, lettera

c), della proposta di legge C. 2555, recante legge di contabilità e finanza pubblica, nel testo approvato dall'Assemblea nella seduta dell'11 novembre 2009 ed attualmente all'esame del Senato;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 1, comma 1, lettera a), capoverso 15 – ove si stabiliscono obblighi nei confronti delle imprese esercenti attività di autoriparazione – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se l'inciso «*ove sia tecnicamente fattibile*» intenda riferirsi esclusivamente alla consegna diretta ai centri di raccolta da parte delle officine di autoriparazione dei «pezzi usati allo stato di rifiuto derivanti dalle riparazioni di autoveicoli» ovvero in generale alla consegna ai centri di raccolta, anche tramite intermediario;

all'articolo 20-bis, comma 1, capoverso 3-ter – ove si rimette ad un regolamento di delegificazione l'istituzione del *registro pubblico delle opposizioni* – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare l'effettiva esigenza di ricorrere ad un regolamento di delegificazione in ragione della presenza nella materia di norme di rango primario che, in tal caso, andrebbero individuate espressamente in quanto da abrogare con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, in conformità al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.»

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore presso la Commissione di merito*, ricorda l'imminente inizio della seduta della I Commissione in sede referente sul provvedimento stesso. Sia per tale ragione sia in considerazione dei contenuti estremamente articolati della proposta illustrata dal relatore, che è chiamata a valutare nella sua doppia veste di membro dell'organo e di relatrice sul decreto-legge in Commissione Affari costituzionali si riserva di effettuare i doverosi approfondimenti nella sede di merito. In questa sede reputa comunque opportuno soffer-



marsi su due aspetti sui quali, dopo approfondita discussione, la Commissione referente è pervenuta ad un maturo convincimento.

Si riferisce in primo luogo all'articolo 17-*bis*, di cui il relatore, mediante una condizione, suggerisce la radicale soppressione, ipotesi rispetto alla quale ritiene di dover dissentire recisamente. Né, in considerazione della finalità della disposizione di cui trattasi, che è volta ad evitare di incorrere nelle procedure di infrazione comunitarie, ritiene possibile aderire all'alternativa suggerita, atteso che essa presta il rischio di non conseguire tempestivamente l'obiettivo di immediato adeguamento agli obblighi comunitari non recepiti e di esporsi dunque ad una procedura di infrazione.

Relativamente all'articolo 15, recante una nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, osserva che l'articolo 10 della legge n. 11 del 2005 non preclude il ricorso ad un veicolo normativo diverso dal disegno di legge comunitaria. Piuttosto, le norme che disciplinano le procedure di adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario vanno lette anche secondo un imprescindibile parametro politico che di volta in volta può ispirare l'una o l'altra tempistica. Reputa inoltre paradossale che si imputi al legislatore una eccessiva solerzia, essendo normalmente rivolta l'accusa contraria di lentezza del diritto interno ad adeguarsi ai dettami dell'ordinamento comunitario. Pertanto, fermo restando che la legge comunitaria permane la sede ordinaria delle procedure normative volte all'adeguamento, nulla vieta che per particolari ragioni non si possa fare ricorso a diversi canali, come d'altronde prevede espressamente il citato articolo 10.

Nel caso specifico, poi, l'esigenza di provvedere ad un tempestivo allineamento della disciplina dei servizi di cui trattasi discende anche dalle norme fondamentali del diritto sovranazionale quali, ad esempio, gli articoli 43 e 49 del Trattato.

Roberto ZACCARIA rileva che il contenuto dell'unica condizione recata nella

proposta di parere si muove nel solco di una giurisprudenza del Comitato per la legislazione espressa in modo costante nel corso del tempo e dunque assolutamente consolidata. Anche in questo caso, a suo avviso, deve dunque confermarsi la critica verso disposizioni di rango primario volte ad incidere su fonti subordinate.

Desidera inoltre soffermarsi sulla disciplina introdotta dall'articolo 15 del decreto-legge. Come ha evidenziato l'onorevole Bernini Bovicelli, non nutre dubbi sulla circostanza che la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sia oggetto di attenzione da parte del legislatore sovranazionale. Non concorda però sull'esistenza di prescrizioni derivanti dal diritto comunitario tali da rendere assolutamente indifferibile l'intervento in questo settore addirittura con un decreto-legge, tanto più che è all'esame delle Camere la legge comunitaria 2009. È dunque dell'opinione che il Comitato debba censurare, in ipotesi anche con una condizione, il ricorso al provvedimento urgente invece dell'ordinaria legge comunitaria per normare un oggetto così sensibile sul piano politico e di estrema delicatezza. Esprime comunque la piena condivisione della proposta di parere illustrata.

Doris LO MORO, pur senza voler indurre il relatore a modificare la sua proposta che nel complesso appare equilibrata, esprime il suo orientamento favorevole ad una censura netta dell'articolo 15, in quanto testimonianza di un *vulnus* all'ordinato uso degli strumenti normativi.

Lino DUILIO, *presidente*, prima di dare al relatore la parola per una valutazione conclusiva, ricorda che nella prassi del Comitato per la legislazione è uso costante quello di porre condizioni su norme che incidono su fonti normative di rango subordinato, per le ragioni che vengono esplicitate nelle premesse della proposta di parere. Si tratta infatti di «una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'ef-

fetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi». Peraltro, tale valutazione trova conferma anche nel punto 3, lettera e), della circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottata dai Presidenti di Camera e Senato e dal Presidente del Consiglio dei ministri il 20 aprile 2001. In più, in alternativa alla soppressione della disposizione, la condizione è formulata nel senso di suggerire al legislatore di sostituire l'intervento diretto sulla norma secondaria con un intervento indiretto, che porti alle volute modifiche alla normativa subordinata con strumenti di pari posizione nella gerarchia delle fonti.

Infine, anche la formulazione dell'osservazione concernente l'articolo 15, su cui si è svolto il dibattito, deve essere guardata alla luce dell'invito, in essa contenuto, a verificare se vi siano o meno i presupposti per un uso della decretazione d'urgenza conforme a quanto dispone l'articolo 10 della legge n. 11 dl 2005. Resta dunque fermo che si tratta di una verifica interamente rimessa alla Commissione di merito che, come ha avuto modo di segnalare l'onorevole Bernini, si è effettivamente svolta nella seduta odierna della medesima Commissione.

Roberto OCCHIUTO, *relatore*, alla luce del dibattito svolto e delle precisazioni da ultimo rese dal presidente e dalla collega Bernini Bovicelli nella doppia veste di membro del Comitato per la legislazione e di relatrice nel merito del provvedimento, ritiene che non vi siano elementi che inducano ad una riformulazione del parere precedentemente illustrato, che quindi sottopone al giudizio finale del Comitato.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, *relatore presso la Commissione di merito*, pur non volendo formalizzare una vera e propria opinione dissenziente ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 5, conferma la contrarietà già espressa ai richiamati punti della proposta di parere.

Il Comitato approva la proposta di parere.

#### Comunicazioni del Presidente.

Lino DUILIO, *presidente*, desidera dar conto al Comitato del seguito dato all'impegno assunto nella seduta dell'8 aprile scorso. In quell'occasione aveva preannunciato iniziative volte a promuovere una riflessione di ampio respiro sugli strumenti legislativi che involgono i poteri normativi del Governo, con l'auspicio che si potesse sviluppare – innanzitutto in seno al Comitato, ma anche in altre sedi – un ragionamento complessivo su taluni profili, parzialmente nuovi, connessi alle modalità di esercizio della potestà governativa di adottare decreti legge e all'attività delle Camere di modifica dei contenuti dei relativi disegni di legge di conversione.

Facendo seguito a quell'impegno, consegna dunque oggi agli atti del Comitato una relazione che espone gli esiti di una ricerca su questi temi (*vedi allegato*) per il cui svolgimento si è avvalso di un qualificato gruppo di collaboratori, che intende formalmente ringraziare. Si riserva, in una prossima seduta, di riassumere alcuni dei dati contenuti nel documento, che anche da soli appaiono capaci di segnalare delle linee di tendenza di indubbio interesse e di sicura rilevanza per le prospettive future.

Tiene a sottolineare che il documento presentato è in versione provvisoria. All'edizione definitiva, infatti, potrà giungersi solo dopo che una compiuta riflessione sul documento sia stata sviluppata in seno al Comitato nonché in altre sedi. Al riguardo, informa i colleghi di aver avuto occasione di esporre la ricerca anche in un incontro avuto con il Presidente Fini, nel quale si è ipotizzato di dedicare alla discussione della stessa un incontro il prossimo gennaio, con la partecipazione di coloro che ricoprono o hanno ricoperto un ruolo di primissimo piano nelle istituzioni.

Il Comitato prende atto.

**La seduta termina alle 14.**

ALLEGATO

# **Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza**

**(versione provvisoria)**

*Relazione presentata al Comitato per la legislazione*

*Dal Presidente On. Lino Duilio*

**XVI LEGISLATURA**



## INDICE

Premessa

Nota metodologica

I numeri della decretazione d'urgenza nelle legislature XV e XVI

Gli indicatori sintomatici di una procedura di conversione ingestibile

- a) La dimensione del testo iniziale del decreto-legge
- b) La natura intersettoriale del decreto
- c) L'emanazione del decreto nel bimestre 15 giugno-15 agosto

*Focus:* le costanti nel ricorso alla questione di fiducia

Filiere tematiche e costanti procedurali

- a) Missioni internazionali
- b) Proroghe di termini mediante decreto-legge
- c) Emergenze ambientali
- d) Decreti-legge in materia di sicurezza
- e) Manovre economiche e incentivi

*Focus:* i decreti-legge come strumento di regolazione economico-finanziaria

Sovrapposizioni, concatenazioni e legislazione per *trial and error*

*Focus:* il "riuso" dei decreti non convertiti

## 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 stata 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 che si possa addivenire ad una 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 pari durata 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, contribuendo da un ulteriore versante ad un processo di marginalizzazione.*

*Il documento, presentato nella sua versione provvisoria, non precostruisce una monolitica lettura del fenomeno né anticipa conclusioni o proposte. Si offre invece come contributo di discussione affinché la sua versione definitiva possa ricevere quelle modifiche ed integrazioni che le riflessioni in seno al Comitato per la legislazione e nelle altre sedi ritenute opportune suggeriranno di apportare, così da poter riempire di contenuti le pagine delle possibili soluzioni, volutamente lasciate in bianco.*

*Un ringraziamento particolare va infine 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<sup>1</sup>.*

*Si tenga tuttavia presente che 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 con gli ultimi tre mesi con un Governo ormai privato della fiducia<sup>2</sup>), mentre l'analisi dei dati sulla XVI legislatura è stata limitata alla data del 30 ottobre 2009 e, dunque, coprirà soltanto un periodo di 18 mesi complessivi (6 in meno della durata della XV legislatura e, se si vuole, 3 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 XVI<sup>3</sup>. Inoltre, per la XVI legislatura sono stati inclusi tre decreti-legge che, alla data del 30 ottobre 2009, non risultano convertiti in quanto l'esame dei relativi disegni di legge di conversione è ancora in corso<sup>4</sup>. Nondimeno, la loro analisi è stata a seconda dei casi distinta dal resto della decretazione d'urgenza, in quanto essi si collocano evidentemente al di fuori della "politica della legislazione" propria della legislatura in cui sono stati convertiti.*

<sup>1</sup> Dati aggiornati al 30 ottobre 2009.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Sono i decreti-legge nn. 131, 134 e 135 del 2009.

## 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.

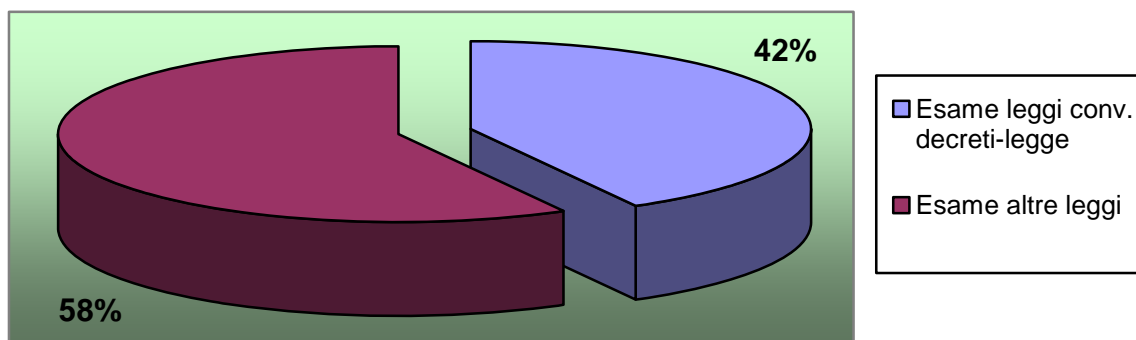
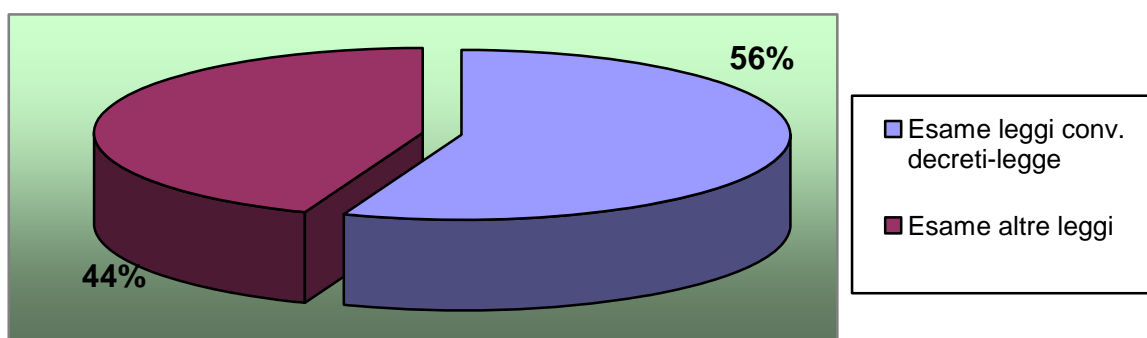
I dati delle tavole che seguono evidenziano bene il fenomeno.

**TABELLA 1.1. INCIDENZA SUL TOTALE DELLE LEGGI<sup>5</sup>**

	XIII	XIV	XV	XVI
<b>Leggi costituzionali</b>	7	2	1	0
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,80%</i>	<i>0,30%</i>	<i>0,89%</i>	
<b>Conversione di decreti-legge</b>	<b>174</b> <b>19,20%</b>	<b>200</b> <b>29,20%</b>	<b>32</b> <b>28,57%</b>	<b>37</b> <b>33,04%</b>
<b>Leggi di ratifica</b>	286 31,60%	231 33,70%	41 36,61%	45 40,18%
<b>Altre leggi ordinarie</b>	439 48,40%	253 36,80%	38 33,93%	30 26,78%
<b>Totale leggi approvate</b>	<b>906</b>	<b>686</b>	<b>112</b>	<b>112</b>

<sup>5</sup> Elaborazione su base fornita dalla bacheca elettronica della Camera dei Deputati.



**GRAFICO 1.1. TEMPI DI ESAME PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI XV LEG.<sup>6</sup>****GRAFICO 1.2. TEMPI DI ESAME PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI XVI LEG.<sup>7</sup>**

Il dato tendenziale che sembra cogliersi da un'analisi meramente quantitativa dei decreti-legge emanati negli ultimi tre anni (e delle relative

<sup>6</sup> 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 925 ore e 43 minuti dedicati dall'Assemblea al totale attività legislativa nella XV legislatura. Si consideri, tuttavia, che nei dati riportati non sono considerati i tempi dedicati alla discussione delle questioni di fiducia poste dal Governo.

<sup>7</sup> In termini assoluti il tempo totale di esame delle leggi di conversione dei decreti-legge ammonta a 478 ore e 17 minuti su un totale di 858 ore e 35 dedicati, fino al 30 ottobre 2009 (e, quindi compresa la discussione del decreto-legge n. 134 del 2009), dall'Assemblea della Camera al totale attività legislativa. Analogamente al dato riportato per la XV legislatura, non sono considerati i tempi dedicati alla discussione delle questioni di fiducia poste dal Governo.

leggi di conversione) è quello di un andamento sostanzialmente costante del numero assoluto di decreti-legge emanati (45 nella XV e 46 nella XVI).

**TABELLA 1.2. TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA<sup>8</sup>**

	XIII	XIV	XV	XVI
Leggi	906	686	112	112
Decreti-legge	204	216	45	46
<i>Media mensile<sup>9</sup></i>	3,36	3,66	1,75 (24 mesi)	2,27 (18 mesi)
Decreti legislativi	378	288	114	35

Anche il numero di articoli contenuti nei decreti-legge emanati è pressoché identico (rispettivamente, 422 e 461). Significativa è tuttavia, nel raffronto tra le due ultime legislature, la crescita della lunghezza degli articoli stessi – misurata attraverso il totale dei caratteri a stampa – che appunto, a parità del numero di articoli complessivo, risulta essere superiore di oltre il 40% (da 801.395 a 1.214.956).

**TABELLA 1.3. NUMERO E ARTICOLAZIONE DEI DECRETI-LEGGE**

	XV	XVI
<b>Numero complessivo dei decreti-legge emanati<sup>10</sup></b>	45	46
<b>composti da</b>		
Articoli	422	461
Commi	1.353	1.926
Caratteri	801.395	1.214.956

<sup>8</sup> Dati elaborati dalla 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.

<sup>9</sup> Nel calcolare la media mensile non sono stati conteggiati i decreti-legge “trascinati”.

<sup>10</sup> Sono compresi, per entrambe le legislature, i decreti “trascinati”; inoltre, per la XVI legislatura sono altresì compresi i decreti-legge pendenti al 30 ottobre 2009.

Si registra inoltre un andamento non poco diverso nel “passaggio” dal decreto-legge alla legge di conversione: nella XVI legislatura crolla il numero dei decreti-legge non convertiti (da 13 a 6); nella XV legislatura, a fronte di 45 decreti emanati, solo 32 risultano convertiti, mentre nella XVI legislatura sono ben 37 su 43<sup>11</sup> (su questo punto si tornerà più avanti).

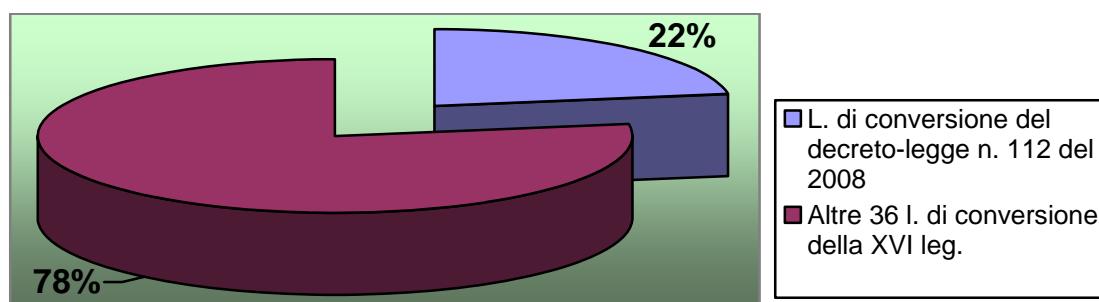
**TABELLA 1.4. NUMERO E ARTICOLAZIONE DELLE LEGGI DI CONVERSIONE**

	XV	XVI
<b>Numero complessivo delle leggi di conversione approvate composte da</b>	32	37
Articoli	23	581
Commi	1.778	2.869
Caratteri	1.128.498	1.901.990

È opportuno avvertire che nell’incremento quantitativo della decretazione d’urgenza cui si è assistito nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura, un ruolo 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 22% del totale delle leggi di conversione approvate nella XVI legislatura.

<sup>11</sup> Non sono compresi i tre decreti-legge pendenti al 30 ottobre 2009.

### 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 fino a superare il 70%). Inoltre, comparando questo dato con l’aumento percentuale del numero degli articoli (pari, rispettivamente, al 18 e al 44%) 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 Governo.

### TABELLA 1.5. TASSI DI INCREMENTO DEI DECRETI XV LEGISLATURA

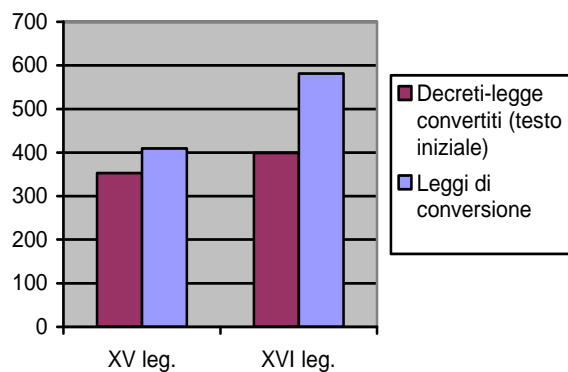
XV legislatura	Totale decreti	Decreti convertiti	L. di conversione	Incremento <sup>12</sup>
<b>N.</b>	45	32	=	
<b>Articoli</b>	422	353	409	+ 15,85%
<b>Commi</b>	1.353	1.214	1.755	+ 44,56%
<b>Caratteri</b>	801.395	727.411	1.128.498	+ 55,14%

<sup>12</sup> L’incremento è calcolato rispetto ai dati dei soli decreti convertiti. I decreti non convertiti, anche se accorpati (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.

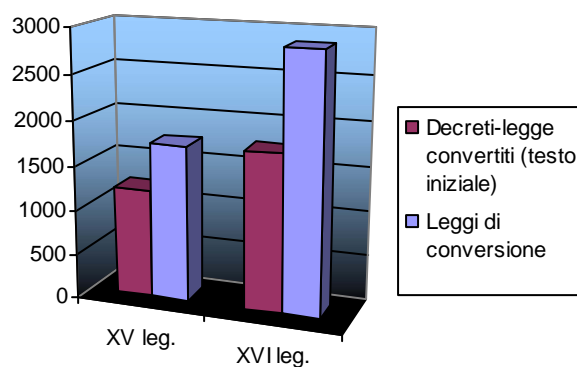
**TABELLA 1.6. TASSI DI INCREMENTO DEI DECRETI XVI LEGISLATURA**

XVI legislatura	Totale decreti	Decreti convertiti	L. di conversione	Incremento
<b>N.</b>	46	37	=	
<b>Articoli</b>	461	399	581	+45,61%
<b>Commi</b>	1.926	1.762	2.869	+62,83%
<b>Caratteri</b>	1.214.956	1.112.787	1.901.990	+70,92%

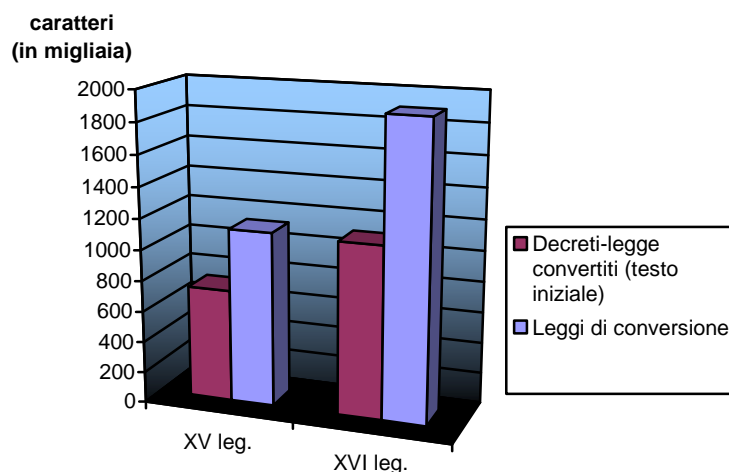
**GRAFICO 1.4. INCREMENTO DEL NUMERO DI ARTICOLI**



**GRAFICO 1.5. INCREMENTO DEL NUMERO DI COMMI**





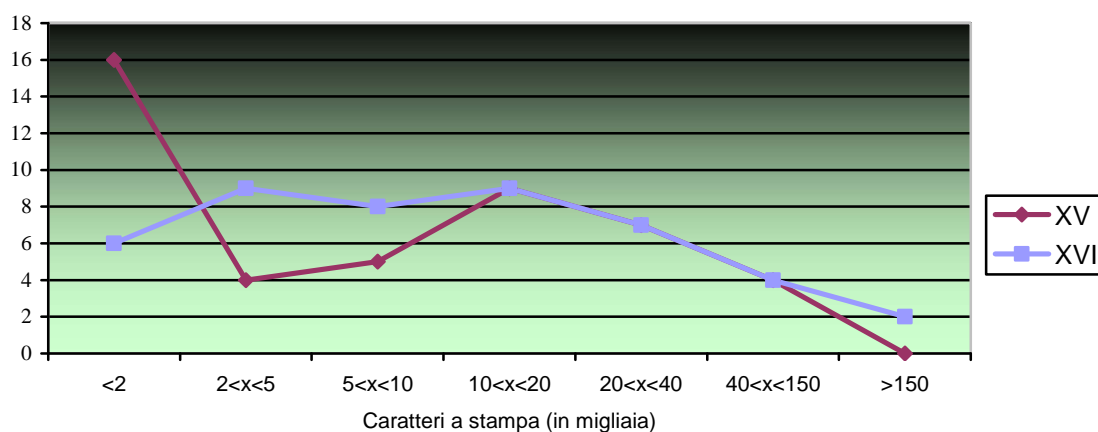
**GRAFICO 1.6. INCREMENTO DEL NUMERO DI CARATTERI A STAMPA****TABELLA 1.6. CARATTERI A STAMPA PER ARTICOLO**

	XV	XVI
Lunghezza media (in caratteri a stampa) degli articoli nei testi originari dei decreti-legge	<b>1.899,04</b>	<b>2.635,48</b>
Lunghezza media (in caratteri a stampa) degli articoli nelle leggi di conversione approvate	<b>2.759,16</b>	<b>3.273,65</b>

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 6 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 sovrapposte tra loro. Un nuovo 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

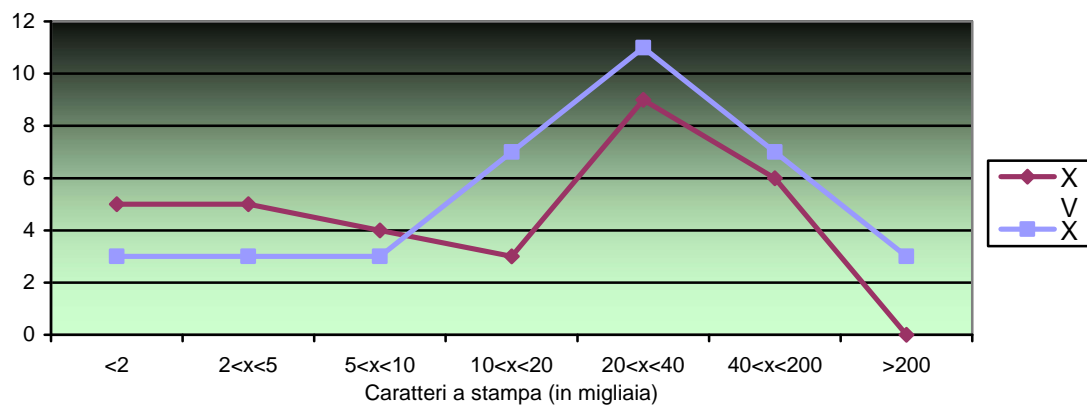
circa 135.000 caratteri; nella XVI legislatura il decreto-legge 112 del 2008 ne registrava ben 278.394.

### 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 ed 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.

E' 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 ben 4 decreti-legge (8,89%) della XV legislatura e 5 (10,87%) della XVI.

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

XV legislatura (su 45 decreti)	XVI legislatura (su 46 decreti)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>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 (135.135 caratteri).</u></li> <li>2. <u>decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria. (135.826 caratteri).</u></li> <li>3. <u>decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale (84.206 caratteri).</u></li> <li>4. <u>decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni (60.088 caratteri).</u></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>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 (50.489 caratteri).</u></li> <li>2. <u>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 (278.394 caratteri).</u></li> <li>3. <u>decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 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).</u></li> <li>4. <u>decreto-legge 28 aprile 2009 n. 39 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);</u></li> <li>5. <u>decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (139.971 caratteri).</u></li> </ol>

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 completamente o parzialmente eterogenei è passato dal 22,5% nella XV ad una percentuale del 28,2% nella presente legislatura.

**TABELLA 2.2. TASSO DI OMOGENEITÀ DEI DECRETI-LEGGE**

<b>Giudizio decreti</b>	<b>XV legislatura (45 decreti)</b>	<b>XVI legislatura (46 decreti)</b>
<b>Omogenei</b>	<b>28 (70 %)</b> 14 prima lettura (di seguito, p.l.) Camera e 14 Senato	<b>22, (56,4 %)</b> 12 p.l. Camera e 10 Senato
<b>Parzialmente omogenei</b>	<b>3 (7,5 %)</b> 2 p.l. Camera e 1 Senato	<b>6 (15,4 %)</b> 1 p.l. Camera e 5 Senato
<b>Parzialmente eterogeneo</b>	<b>3 (7,5 %)</b> 3 p.l. Camera: n. 206/06; 262/06; 297/06.	<b>2 (5,1 %)</b> 2 p.l. Camera: 93/08 e 5/09.
<b>Eterogenei</b>	<b>6 (15 %)</b> 2 p.l. Camera: 300/06; 248/07. 4 p.l. Senato: 173/06, 223/06; 10/07; 159/07.	<b>9 (23,1 %)</b> 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.
<b>Totale pareri su Decreti-legge</b>	<b>40<sup>13</sup></b>	<b>39<sup>14</sup></b>

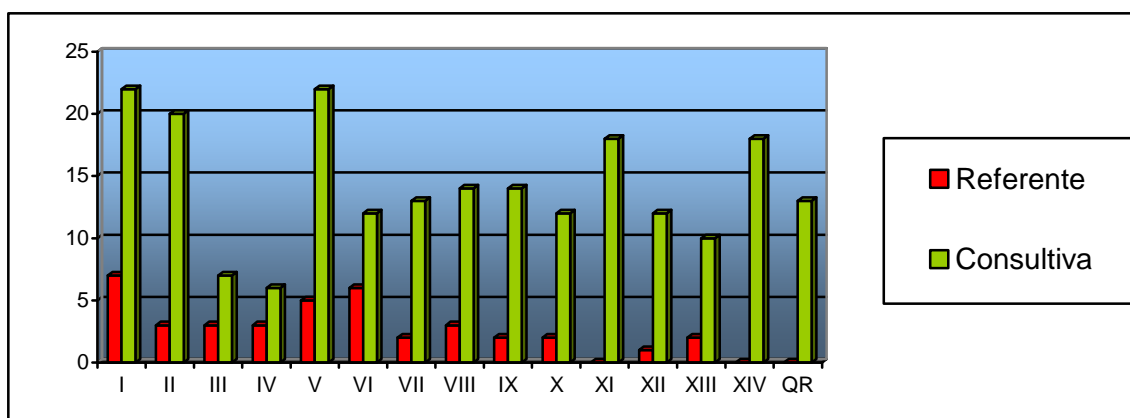
Il secondo fattore è collegato all'assegnazione del decreto-legge alle Commissioni parlamentari.

Come ben 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 XVI.

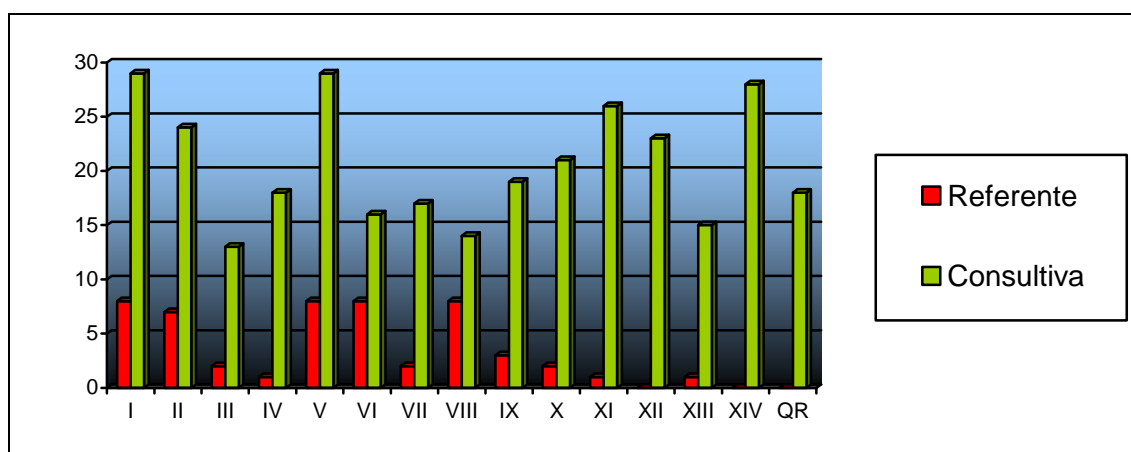
<sup>13</sup> Il parere del Comitato non è stato reso su tre decreti-legge non convertiti e due "trascinati" dalla XIV legislatura (decreti-legge nn. 135 e 136 del 2006).

<sup>14</sup> Il parere del Comitato non è stato reso su due decreti-legge non convertiti, su quattro dei cinque decreti "trascinati" dalla XV legislatura (decreti-legge nn. 49, 59, 60 e 61 del 2008) e su uno dei tre decreti pendenti al 30 ottobre (decreto-legge n. 135 del 2008).

**GRAFICO 2.1. XV LEGISLATURA CAMERA  
ASSEGNAZIONE DEI DECRETI IN I LETTURA<sup>15</sup>**



**GRAFICO 2.2. XVI LEGISLATURA CAMERA  
ASSEGNAZIONE DEI DECRETI IN I LETTURA<sup>16</sup>**



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.

<sup>15</sup> Due dei tre decreti-legge "trascinati" dalla XV 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.

<sup>16</sup> 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; il decreto-legge n. 135 del 2009, alla data della chiusura della ricerca è in prima lettura al Senato.

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 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%) ed per 17 su 46 (40%) 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 (17)
1. <u>decreto-legge 12 maggio 2006 n. 173</u> <b>Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare.</b>	1. <u>decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90</u> , <b>Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile.</b>
2. <u>decreto-legge 18 maggio 2006 n. 181</u> <b>Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.</b>	2. <u>decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92</u> <b>Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.</b>
3. <u>decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223</u> <b>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.</b>	3. <u>decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93</u> <b>Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.</b>
4. <u>decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262</u> <b>Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.</b>	4. <u>decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97</u> , <b>Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga termini.</b>
5. <u>decreto-legge 28 dicembre 2006 n. 300</u> <b>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative.</b>	5. <u>decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112</u> , <b>Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.</b>
6. <u>decreto-legge 31 gennaio</u>	6. <u>decreto-legge 22 settembre 2008, n. 147</u> <b>Disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia.</b>
	7. <u>decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162</u> <b>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</b>

<p>2007, n. 4 <b>Proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali.</b></p> <p>7. <u>decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7</u> <b>Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese.</b></p> <p>8. <u>decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10</u> <b>Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.</b></p> <p>9. <u>decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61</u> <b>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.</b></p> <p>10. <u>decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81</u> <b>Disposizioni urgenti in materia finanziaria.</b></p> <p>11. <u>decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159</u> <b>Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.</b></p> <p>12. <u>decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248</u> <b>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.</b></p>	<p>regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997.</p> <p>8. <u>decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171</u> <b>Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare.</b></p> <p>9. <u>decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172</u> <b>Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale.</b></p> <p>10. <u>decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180</u> <b>Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca.</b></p> <p>11. <u>decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185</u> <b>Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.</b></p> <p>12. <u>decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200</u> <b>Misure urgenti in materia di semplificazione normativa.</b></p> <p>13. <u>decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207</u> <b>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti.</b></p> <p>14. <u>decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208</u> <b>Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.</b></p> <p>15. <u>decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5</u> <b>Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.</b></p> <p>16. <u>decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39</u> <b>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;</b></p> <p>17. <u>decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78</u> <b>Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.</b></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. <a href="#">decreto-legge 4 luglio 2006</a> , 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.	1. <a href="#">decreto-legge 17 giugno 2008</a> , n. 107 Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania.
2. <a href="#">decreto-legge 5 luglio 2006</a> , n. 224, Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali	2. <a href="#">decreto-legge 25 giugno 2008</a> , n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.
3. <a href="#">decreto-legge 2 luglio 2007</a> , n. 81 Disposizioni urgenti in materia finanziaria.	3. <a href="#">decreto-legge 30 giugno 2008</a> , n. 113, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative
4. <a href="#">decreto-legge 3 agosto 2007</a> , n. 117 Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione.	4. <a href="#">decreto-legge 3 luglio 2008</a> , 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.
5. <a href="#">decreto-legge 3 agosto 2007</a> , n. 118 Disposizioni urgenti in materia di ammortamento di immobili strumentali.	5. <a href="#">decreto-legge 1° luglio 2009</a> , n. 78 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali.
	6. <a href="#">decreto-legge 3 agosto 2009</a> , n. 103 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, <b>Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali</b>	<b>Abbandonato per approvare identico ddl (divenuto poi l. 4 agosto 2006, n. 247)</b>
decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107 <b>Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania</b>	<b>Accorpato al decreto-legge n. 90 del 2008 (in scadenza il 23 luglio)</b>
decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113, <b>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</b>	<b>Accorpato al decreto-legge n. 97 del 2008 (in scadenza il 3 agosto)</b>
decreto-legge 3 luglio 2008, n. 114, <b>Misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore</b>	<b>Accorpato al decreto-legge n. 97 del 2008 (in scadenza il 3 agosto)</b>

Quanto 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, e 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 DI MANOVRA ECONOMICA APPROVATE CON VOTO DI FIDUCIA**

2006	Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, <b>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</b>	<b>Fiducia alla Camera e al Senato</b>
2007	Decreto-Legge 2 luglio 2007, n. 81, <b>Disposizioni urgenti in materia finanziaria</b>	<b>Fiducia alla Camera</b>
2008	Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, <b>Disposizioni</b>	<b>Fiducia alla</b>

	<b>urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria</b>	<b>Camera, al Senato e ancora alla Camera in III lettura</b>
2009	Decreto-Legge 1° luglio 2009, n. 78, <b>Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali</b>	<b>Fiducia alla Camera</b>
2009	Decreto-Legge 3 agosto 2009, n. 103 <b>Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009.</b>	<b>Fiducia alla Camera</b>

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 stesso<sup>17</sup>.

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.**

	<b>Totale l. di conversione</b>	<b>L. di conversione approvate con fiducia<sup>18</sup></b>	<b>%</b>
<b>N.</b>	32	8	<b>25</b>
<b>Articoli</b>	423	169	<b>40</b>
<b>Commi</b>	1.778	1.024	<b>57,6</b>
<b>Caratteri</b>	1.128.498	661.747	<b>58,6</b>

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

	Totale l. di conversione	L. di conversione approvate con fiducia	%
<b>N.</b>	37	12	<b>32,4</b>
<b>Articoli</b>	581	336	<b>57,8</b>
<b>Commi</b>	2.869	2.007	<b>70</b>
<b>Caratteri</b>	1.901.990	1.300.945	<b>68,4</b>

### **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 cinque grandi "filieri" (o macroaree) cui appartengono buona parte dei provvedimenti emanati. La tabella che segue chiarifica bene la distribuzione e il peso complessivo delle cinque macroaree che si sono individuate.

**TABELLA 4.1. DECRETI-LEGGE PER MACROAREE**

Filiere	XV	XVI
<b>Missioni internazionali</b>	4	4
<b>Proroghe di termini</b>	2	4
<b>Emergenze ambientali</b>	2	5
<b>Sicurezza</b>	4	3
<b>Economia</b>	7	16

#### **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<sup>19</sup>.

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%. Si segnala, tuttavia, un caso di accorpamento: la natura seriale di questi decreti, del resto, rende agevole il ricorso a questa tecnica<sup>20</sup>.

#### **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 anno<sup>21</sup>. 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 prevalenza del Senato (9

provvedimenti depositati contro i 6 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 originari<sup>22</sup>. 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 *ghigliottina*<sup>23</sup>.

### **c) Emergenze ambientali**

Il ricorso alla decretazione si rende necessario ove si vogliano 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 ampliative<sup>24</sup>.

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.



#### **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 sociale<sup>25</sup>; 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 delega<sup>26</sup>.

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 ristretto numero di materie incise. Si segnalano due decreti non convertiti<sup>27</sup>, 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 materie<sup>28</sup>.

#### **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 interna<sup>29</sup>. I decreti di manovra economica, poi, sono 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 07. 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 significativa inflazione 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.

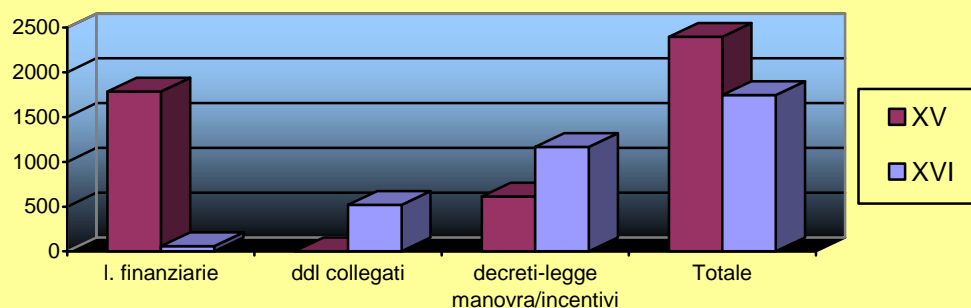
### **Focus: i decreti-legge come strumento di regolazione economico-finanziaria**

Secondo l'assetto previsto dalla l. n. 468/1978, 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 l.f., 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.

**GRAFICO 5.1. FONTI PRIMARIE E INTERVENTO STATALE NELL'ECONOMIA<sup>30</sup>**

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

I dati relativi ai provvedimenti in corso di approvazione (legge finanziaria 2010 e il quarto stralcio al provvedimento collegato alla manovra del 2009) sono stimati sui caratteri dei progetti di legge originari.

Ad ulteriore complemento di questi dati, occorre segnalare come sotto il II Governo Prodi e il IV Governo Berlusconi, si contino 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 alla Commissione "Bilancio" (47 pareri e 13 sedi referenti), da cui può agevolmente dedursi come la grande maggioranza dei decreti abbiano implicazioni di spesa.

Naturalmente, l'anticipazione o l'accompagnamento della legge finanziaria annuale con provvedimenti d'urgenza (i c.d. decreti) 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 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 decreto-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 Il 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. La manovra finanziaria per il 2009 è stata infatti pressoché interamente anticipata – secondo, peraltro, le dichiarate intenzioni dei proponenti – dal decreto-legge n. 112 del 2008, del 30 giugno, la c.d. "manovra d'estate"; del pari, la legge finanziaria 2010 è stata anticipata del 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 ben 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, ridotti ora a quelli essenziali (definizione dei saldi netti da finanziare, ricorso al mercato titoli, stanziamento delle poste per la contrattazione collettiva, ecc.).

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 l'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.

## **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 gravità, 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 6 provvedimenti in materia: decreti-legge nn. 112/2008, 185/2008, 154/2008, 93/2008, 78/2009, 103/2009; oltre alla legge finanziaria 2009 e alla c.d. legge "Brunetta". 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 (formale o, comunque, sostanziale) 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* prodotti. Una simile procedura è stata utilizzata dal Governo nella vicenda Alitalia (decreto-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 decreto-legge nn. 115 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, c.d. decreto "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 poi espresse, da ultimo, 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 46 (13%) 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>1. decreto-legge 28 maggio 2007, n. 67, 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>2. decreto-legge 25 gennaio 2008, n. 3, 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 legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).</p>	<p>1. decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107, 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>2. decreto-legge 30 giugno 2008, n. 113, 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>3. decreto-legge 30 giugno 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 (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>4. decreto-legge 23 settembre 2008, n. 150, 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. decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157, 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. decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, 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 contenuto 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 nel 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 nel 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 del 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 quindi 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).

In un solo caso vi è stato l'accorpamento, 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). 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 del 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 INSERITI IN ALTRI DDL IN ITINERE

XV legislatura (8)	XVI legislatura (0)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224</u>, Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali (<b>assorbito nella legge 4 agosto 2006, n. 247</b>, Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali);</li> <li>2. <u>decreto-legge 16 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 (<b>decaduto, ma v. decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297</b>, 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);</li> <li>3. <u>decreto-legge 29 settembre 2006, n. 261</u>, Interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali (<b>respinto, ma v. la successiva l. 8 febbraio 2007, n. 9</b>, Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali);</li> </ol>	<p style="text-align: center;">--</p>

4. decreto-legge 13 novembre 2006, n. 279, 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) );
5. decreto-legge 23 novembre 2006, n. 283, 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) );
6. decreto-legge 3 agosto 2007, n. 118, 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)
7. decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, 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);
8. decreto-legge 29 novembre 2007, n. 223, 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) );

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 (per altro, 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)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>decreto-legge 19 febbraio 2007, n. 14</u>, Disposizioni urgenti in materia di installazione su particolari veicoli di strisce retroriflettenti (<b>decaduto</b>);</li> <li>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 (<b>decaduto: pendente al momento della crisi del Governo Prodi II</b>);</li> <li>3. <u>decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 250</u>, Disposizioni transitorie urgenti in materia di contrattazione collettiva (<b>decaduto: pendente al momento della crisi del Governo Prodi II</b>)</li> </ol>	--

**GRAFICO 7.1. DECRETI NON CONVERTITI (EVIDENZIAMENTO DEGLI ACCORPAMENTI)**

