Adriano Picone

Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati

1 - Premessa; 2 - I poteri del Presidente di Assemblea in materia di qualità della legislazione; 2.1 - Il giudizio di ammissibilità sui progetti di legge; 2.2 - Il potere di stralcio; 2.3 - Il giudizio di ammissibilità sugli emendamenti; 2.4 - La ricevibilità degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo; 3 - L'istruttoria legislativa in commissione: 3.1 - L'istruttoria finanziaria: i pareri della Commissione bilancio; 3.2 - L'istruttoria sulla compatibilità ordinamentale: i pareri della Commissione affari costituzionali, della Commissione giustizia e della Commissione politiche dell'Unione europea; 3.3 - (segue) il parere del Comitato per la legislazione; 4 - Il coordinamento formale del testo (cenni); 5 - Conclusioni: le criticità del sistema dei controlli di qualità ed i possibili rimedi; 5.1 - I maxiemendamenti; 5.2 - I decreti-legge "milleproroghe"; 5.3 - Il bicameralismo; 5.4 - Le prospettive.

1 - *Premessa*

«Il problema più grave, in cui ci imbattiamo quotidianamente, è quello della qualità delle leggi. In sintesi potremmo dire che una legge è buona quando risponde a cinque requisiti: il significato è certo, gli effetti corrispondono allo scopo, i benefici sono maggiori dei costi, non ci sono conseguenze indesiderate, contribuisce alla semplificazione del sistema normativo. In questo quadro è l'applicazione della legge il terreno sul quale si misura la sua qualità» ([1]).

Con queste parole, il Presidente della Camera, Luciano Violante, introduceva nel giugno del 1999 il primo seminario interistituzionale promosso dal Comitato per la legislazione, a distanza di diciotto mesi dall'entrata in funzione dell'organo e, circostanza ancor più significativa, dall'entrata in vigore di un'ampia modifica del Regolamento della Camera, destinata ad incidere profondamente sui meccanismi di svolgimento del procedimento legislativo.

Il periodo di tempo intercorso può adesso consentire di concentrare l'attenzione sui risultati che da quell'imponente azione riformatrice sono scatu-

riti, in relazione ad uno degli obiettivi assunti a quel tempo come urgenti e prioritari (2): quello di migliorare la qualità della legislazione.

La strada intrapresa dal legislatore regolamentare alla Camera, a partire dal 1997, è stata nel senso di potenziarne la capacità decisionale, da un lato assicurando al procedimento la celerità necessaria affinché l'intervento legislativo possa dirsi tempestivo; per altro verso, introducendo strumenti specificamente destinati a garantire il risultato finale di un prodotto legislativo di elevata qualità (3).

Per comprendere appieno lo spirito che ha accompagnato l'introduzione delle nuove caratteristiche del procedimento legislativo alla Camera dei deputati, è opportuno richiamare sinteticamente una serie di coevi fattori istituzionali di particolare rilievo. Il loro manifestarsi, nella seconda metà degli anni Novanta, non può infatti essere considerato irrilevante rispetto al maturare, in seno al Parlamento, in modo più o meno esplicito, della consapevolezza di un necessario adeguamento e di un'altrettanto necessaria decisa risposta sul piano dell'innovazione e del superamento di pratiche legislative ormai obsolete.

Il primo per importanza di questi avvenimenti epocali è certamente la sentenza n. 360 del 1996 (4), con cui la Corte costituzionale ha sancito il divieto di reiterazione dei decreti-legge non convertiti entro il termine prescritto dalla Costituzione. Non è del tutto infondata l'interpretazione secondo cui tale pronuncia del giudice delle leggi abbia un suo significato "politico-istituzionale", suonando come una sorta di censura per le Assemblee legislative, incapaci di svolgere quel ruolo di contenimento e di controllo sull'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, che pure espressamente la Costituzione conferisce allorquando esplicita la "responsabilità" che il Governo si assume quando adotta provvedimenti urgenti (5).

Un secondo fattore di innovazione nel panorama istituzionale di quel periodo è rappresentato dal nuovo sistema di elezione degli organi di governo regionale che, a partire dalla riforma del 1995, ha progressivamente configurato un'investitura diretta dei presidenti delle giunte regionali (6).

I cosiddetti governatori, rafforzati da una legittimazione popolare diretta, hanno infatti iniziato ad interpretare un ruolo di assoluto protagonismo nella scena politica interna, facendosi portatori di istanze più o meno autonomistiche ma comunque fortemente rivendicative delle competenze – *in primis* di natura legislativa – degli enti regionali. Anche in tale ambito, l'effetto che ne è immediatamente conseguito sul piano delle relazioni istituzionali tra il titolare del potere legislativo centrale e quello territoriale è interpretabile in

chiave di "sfida competitiva". Emerge infatti un soggetto politico sostanzialmente nuovo – o comunque, fortemente rinnovato nel suo peso politico – che si propone di rappresentare un livello di governo più idoneo del potere centrale a divenire centro di regolazione (legislativa) delle istanze economico-sociali di importanti aree del Paese. E che, inoltre, identifica il proprio interlocutore istituzionale quasi esclusivamente nell'Esecutivo nazionale, bypassando le Assemblee rappresentative.

Un terzo fattore di novità – di cui è tuttavia difficile una collocazione tra le "cause" ovvero tra gli "effetti" della crisi del sistema parlamentare – è identificabile in quella massiccia opera di delegazione legislativa e di delegificazione che ha caratterizzato la seconda metà degli anni Novanta. La massima parte dei grandi interventi di riforma di rilevanti settori dell'ordinamento di quel periodo avviene attraverso lo strumento delle leggi di delegazione legislativa. Analogamente, la maggior parte della manutenzione normativa viene sottratta al Parlamento ed affidata all'azione delegificatoria dell'Esecutivo, fenomeno cui le cosidette leggi Bassanini danno impulso ed inquadramento sistemico, fissandone anche una sorta di cadenza periodica attraverso l'uso dello strumento della legge annuale di semplificazione ([7]). Il dato storico della fuga dalla legge trova, dunque, un suo pieno compimento saldandosi con il fenomeno, parzialmente nuovo, della fuga dal Parlamento.

Non è questa la sede per valutare se l'accentuarsi del fenomeno binario delega/delegificazione vada inserito tra i fattori causali del depotenziamento del ruolo parlamentare o se, in senso inverso, la riduzione degli spazi di manovra della legislazione ordinaria vada interpretata come un elemento di razionalizzazione dell'azione parlamentare (e dunque, come una reazione positiva ad una attività legislativa eccessivamente minuta e confusa). Resta tuttavia un dato finale: quello di un deciso spostamento a favore dell'Esecutivo dell'asse su cui ruota il potere normativo.

Le considerazioni svolte, che pure si riferiscono a fenomeni tra loro non direttamente connessi, consentono di addivenire ad una lettura unitaria in chiave critica rispetto al ruolo dell'Istituzione parlamentare. Ne sono messi in evidenza i limiti della sua capacità di operare in modo efficace e tempestivo nello svolgimento della propria funzione tipica di produzione legislativa.

La parte finale del XX secolo si caratterizza, dunque – non tanto in termini di crisi della centralità del Parlamento, fenomeno già ampiamente in atto – quanto piuttosto come la fase storica in cui le Assemblee legislative assumono piena consapevolezza della necessità di confrontarsi con nuovi protagonisti della realtà istituzionale, senza poter più farsi scudo di una posi-

zione di monopolio della produzione delle regole. Al contrario, esistono una pluralità di centri di regolazione (autorità sovranazionali, enti territoriali, Governo, le diverse *authority*, ecc.) le cui rispettive sfere di competenza sono, nei fatti, difficilmente separabili.

Con essi il Parlamento, come fisiologicamente avviene in ogni società complessa, è chiamato a competere nel "mercato delle regole", nel quale primeggia l'autorità politica che mette in campo la miglior capacita di intervento e metodi efficaci ed efficienti con cui addivenire a decisioni rapide e tempestive, e dunque ad un prodotto finale di qualità elevata.

Le iniziative messe in campo, in particolare dalla Camera dei deputati, per affrontare questa difficile sfida sono state numerose e complesse ([8]).

Uno sguardo di insieme sul vasto processo riformatore evidenzia come l'esigenza di intervenire sugli aspetti caratterizzanti la qualità del procedimento legislativo – rafforzando la capacità di pervenire a scelte tempestive ed efficaci – si sia indissolubilmente legata all'obiettivo di agire in un'ottica di riposizionamento dell'Istituzione parlamentare nei rapporti con le altre autorità, al fine di ridefinirne il ruolo e gli spazi decisionali.

Per i profili che saranno oggetto di attenzione in queste pagine, rileva osservare da subito come le nuove disposizioni introdotte nel Regolamento della Camera codifichino una nozione di *drafting* normativo assolutamente originale, in quanto riassume in sé due concetti diversi ma strettamente connessi.

Il primo attiene al complessivo processo di produzione normativa, con un occhio principalmente puntato sul "farsi della legge" piuttosto che sul prodotto finale. Differenziandosi dunque dalla definizione classica di *drafting* adottata dalla legistica tradizionale ed a cui gli autori – pur con diversi accenti – fanno consueto riferimento, il significato che tale concetto assume avvicina, per certi versi, la nozione di qualità della legge alla concezione amministrativa del "giusto procedimento".

I parametri principali su cui misurare la qualità sono dunque essenzialmente due: la chiarezza dei contenuti giuridici e l'efficacia nella realizzazione degli scopi normativi. L'aspetto caratterizzante di tale concetto è che esso non nega che la valutazione della legge sia un giudizio di valore che investe l'interpretazione e l'applicazione del testo legislativo. Semplicemente, esclude che il giudizio qualitativo possa esclusivamente fondarsi su una valutazione *ex post*, e dunque su un piano autonomo rispetto al procedimento di formazione della norma. Al contrario, il diritto parlamentare ha consolidato un diverso e più penetrante metro di valutazione del *drafting* legislativo: l'asse su cui ruota la valutazione qualitativa della legge deve essere la

modalità di svolgimento del suo processo di produzione. Di qui l'esigenza di predisporre strumenti di controllo e di correzione idonei ad incidere *ex ante,* nel corso del processo decisionale. In un'ottica definitoria, in ragione delle diverse espressioni proposte dalla dottrina, potrebbe qualificarsi come «*drafting* sostanziale-procedimentale» ([9]).

Ma nella nozione di *drafting* normativo affermatosi nel Regolamento della Camera viene in rilievo anche un secondo aspetto, che involge profili di politica istituzionale

Il concetto è infatti anche inteso come uno strumento funzionale all'obiettivo di riaffermazione delle prerogative parlamentari. L'azione di potenziamento delle attività procedimentali è finalizzata certamente al miglioramento della qualità del prodotto finale, ma persegue contemporaneamente anche un ulteriore obiettivo, direttamente imputabile all'Istituzione parlamentare: rafforzarne la capacità di confronto dialettico con gli altri soggetti titolari della funzione normativa ([10]). In un tessuto normativo caratterizzato da fattori di peculiare complessità ([11]), il Parlamento può essere chiamato a svolgere, al di la di ogni astratta rivendicazione di competenze, un ruolo da protagonista tra gli attori della legislazione solo se assume il dominio della conoscenza ed il più ampio controllo possibile delle procedure di esercizio dei poteri normativi (sia di quelli propri che di quelli altrui).

La scelta regolamentare di affidare le funzioni di *drafting* ad organi politici e mai esclusivamente tecnici, pur criticata ([12]), risulta dunque pienamente coerente con la consapevolezza che l'azione di miglioramento della qualità legislativa non possa essere disgiunta da una pratica (*rectius* da una politica) di difesa/affermazione delle prerogative parlamentari, soprattutto verso l'organo costituzionale divenuto assoluto protagonista della produzione normativa di rango primario ([13]). Ed infatti, l'aspetto portante della riforma è proprio il nuovo rapporto dialettico che si configura con l'Esecutivo ([14]).

Le riflessioni che seguono muovono dall'idea che la riforma del Regolamento della Camera intendeva intervenire sulle modalità di produzione normativa con il duplice obiettivo di innalzare la qualità del prodotto e, contemporaneamente, le capacità di incidenza degli organi parlamentari sulla forma e sui contenuti dell'atto legislativo.

Conseguentemente, il procedimento legislativo e stato circondato da una serie di strumenti di misura della qualità della legge che incidono contemporaneamente sul piano formale e su quello sostanziale. Peraltro, la pratica quotidiana degli organi parlamentari e degli apparati amministrativi ad essi serventi

dimostra costantemente come non sia sempre possibile disgiungere gli interventi di qualità redazionale del testo da quelli propriamente contenutistici.

Il decennio trascorso dalle modifiche regolamentari permette di verificare quale sia stato il grado di realizzazione dell'obiettivo medesimo, attraverso un'analisi condotta sul modo di operare degli strumenti di valutazione della qualità normativa – introdotti *ex novo* ovvero già esistenti – disseminati nel procedimento legislativo, che nel loro insieme configurano un vero e proprio sistema di qualità, posto a garanzia del prodotto finale.

2 - *I poteri del Presidente di Assemblea in materia di qualità della legislazione*

Il primo atto, in ordine cronologico, di valutazione qualitativa dei testi potenzialmente destinati a trasformarsi in norme di rango primario è rimesso ai presidenti di Assemblea, ed avviene al momento della loro presentazione.

Spetta, infatti, alla Presidenza (per il tramite delle strutture amministrative serventi) fornire il supporto adeguato – per le vie brevi ovvero anche, in casi particolari, con atti formali – alla migliore redazione dei testi prima che essi siano pubblicati ([15]). In questa fase iniziale di attivazione degli organi parlamentari, i testi legislativi sono essenzialmente sottoposti ad una verifica tecnica di carattere redazionale, ascrivibile all'area della revisione formale degli atti.

Anche in tale ambito, tuttavia, non sono trascurati elementi di valutazione sostanziale che, anzi, possono assumere un rilievo autonomo (e decisivo) nel giudizio di ricevibilità del testo legislativo che trova (parziale) esplicitazione negli articoli 89 e 139-*bis* del Regolamento della Camera ([16]).

Ne costituiscono la principale testimonianza quattro istituti regolamentari particolarmente significativi: il giudizio di ammissibilità sui progetti di legge; il potere di stralcio sui provvedimenti che compongono la manovra finanziaria; il sindacato di ammissibilità delle proposte emendative ed, infine, la verifica della ricevibilità degli schemi di atti normativi.

2.1 - *Il giudizio di ammissibilità sui progetti di legge*

In un sistema ispirato al paradigma della Costituzione superiore, un prioritario fattore di qualità della produzione di atti di normazione primaria è rappresentato dalla sussistenza di un rapporto di armonia con i principi costituzionali. Affinché l'atto sia idoneo ad insediarsi congruamente e stabil-

mente nel sistema delle fonti è essenziale, in primo luogo, che esso sia costituzionalmente legittimo.

L'esigenza di assicurare la coerenza costituzionale delle disposizioni esaminate ed approvate dalle Camere trova puntuale riscontro in una serie di momenti di verifica *in itinere* della conformità costituzionale dei testi normativi, secondo le tipiche regole del processo legislativo. Non spetterebbe, dunque, al Presidente della Camera svolgere valutazioni sulla compatibilità tra il modello costituzionale ed il concreto esercizio del potere normativo. E tanto meno un siffatto sindacato di legittimità avrebbe spazio in una fase in cui il procedimento legislativo non è nemmeno iniziato, ovvero prima della pubblicazione e assegnazione dei progetti di legge.

Tuttavia, nella prassi si è invece consolidato un diverso principio, secondo cui costituisce potere-dovere del Presidente quello di non consentire l'ingresso nella sfera parlamentare di testi giuridici che appaiano in palese e manifesto contrasto con singole disposizioni, ovvero con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale ([17]).

Non sfugge che un giudizio di inammissibilità sui progetti di legge ha evidentemente un risvolto estremamente delicato, in quanto incide su prerogative direttamente discendenti dal dettato costituzionale, risolvendosi in una compressione del potere di iniziativa legislativa, la cui titolarità è costituzionalmente attribuita (art. 71 Cost.). Questo spiega perché la sanzione dell'inammissibilità operi solo quando trova fondamento in regole di rango così elevato da costituire limite assoluto per lo stesso legislatore, finanche nel suo esercizio del potere costituente ([18]).

Solo tali circostanze, dunque, determinano le condizioni per un diretto intervento del Presidente di Assemblea volto ad impedire che possano incardinarsi procedimenti legislativi che siano viziati già in fase embrionale – sul piano qualitativo – in misura così grave da determinare un insanabile *vulnus* all'azione legislativa in virtù della loro stessa esistenza (qualificabile come una sorta di carenza assoluta di potere legislativo).

Per costante giurisprudenza presidenziale, sono state dunque considerate inammissibili proposte di legge idonee a recare pregiudizio a quei principi supremi dell'ordinamento costituzionale la cui osservanza, secondo la sentenza della Corte costituzionale 15 dicembre 1988, n. 1146, costituisce parametro di legittimità applicabile anche alle leggi di revisione costituzionale.

In tal senso, la casistica parlamentare ha conosciuto l'affermazione, più o meno esplicita, di taluni principi immodificabili dell'ordinamento costituzionale. Ciò è avvenuto, in particolare, con riguardo al valore della «esistenza

dell'Italia come Repubblica, affermata dall'articolo 1 della Costituzione, oltre che la sua unità e indivisibilità, sancita dall'articolo 5» ([19]), nonché alla tutela dell'imperatività della legge e degli strumenti di garanzia costituzionali per la tutela individuale ([20]). Analogo giudizio di inammissibilità ha colpito proposte normative volte ad incidere sui principi costituzionali che assistono l'autonomia delle Camere ([21]), nonché su quelli che tutelano la posizione dello Stato sul piano internazionale ([22]).

I descritti presupposti del vaglio di ammissibilità, nonchè la sua natura di strumento assolutamente eccezionale, spiegano il diverso trattamento che invece viene riservato ad altre tipologie di iniziative legislative, pur caratterizzate da profili di parziale incompetenza del legislatore statale. Con riguardo, ad esempio, a proposte di legge difformi dalle previsioni costituzionali in materia di riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, la scelta adottata da entrambe le Camere ([23]) è stata esclusivamente nel senso di definire procedure di verifica *in itinere*, senza dunque esplicitare (ma neanche escludere) un preventivo giudizio presidenziale di inammissibilità ([24]).

Una diversa forma di controllo presidenziale è riservato ad iniziative legislative volte ad incidere su materie solo parzialmente ascrivibili al potere legislativo ordinario. In particolare, è ormai consolidato l'orientamento favorevole all'ammissibilità di proposte legge incidenti su materie disciplinate dai Patti lateranensi ([25]), ovvero destinate a dare attuazione ad intese sottoscritte con i rappresentanti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (ai sensi dell'art. 8 della Costituzione). Tuttavia, esse non si sottraggono ad un richiamo presidenziale in ordine ad una scrupolosa verifica di assoluta compatibilità con gli impegni pattizi assunti dallo Stato ([26]) e di piena conformità con il testo dell'intesa ([27]). Tale verifica si pone, dunque, come condizione necessaria per la prosecuzione dell'iter legislativo, avendo lo scopo di incardinare tale procedimento su binari corretti, tutte le volte che l'intervento normativo non possa prescindere dai contenuti preventivamente definita d'intesa tra le parti.

La caratteristica più interessante di questo ruolo di "filtro" svolto dalla Presidenza è ravvisabile nel suo configurarsi come controinteresse rispetto a quello del titolare dell'azione legislativa.

In altre parole, il Presidente di Assemblea è chiamato a tutelare la coerenza ordinamentale in qualità di soggetto titolare di un interesse – contrario all'incardinamento del procedimento legislativo – prevalente rispetto alla facoltà riconosciuta dall'articolo 71 della Costituzione: l'interesse istituzionale a non sviluppare un'azione legislativa assolutamente carente nei suoi

presupposti (principio di economia procedurale), e soprattutto, l'interesse del Parlamento a non esondare palesemente dall'ambito materiale delle proprie attribuzioni (principio di competenza istituzionale) ([28]).

2.2 - *Il potere di stralcio*

Con analoghe formulazioni (art. 120, c. 2, R.C.; art. 126, c. 3, R.S) entrambi i Regolamenti parlamentari attribuiscono ai Presidenti delle Camere, il potere di intervenire sul testo del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo, al fine di accertare che esso non rechi «disposizioni estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e di contabilità dello Stato» ([29]).

Il filtro presidenziale, che opera prima dell'assegnazione del provvedimento sulla base del parere delle Commissione bilancio (al Senato anche del Governo), può condurre alla decisione del Presidente di stralciare disposizioni estranee sui provvedimenti che compongono la manovra finanziaria, circostanza frequentemente verificatasi negli anni scorsi.

Analogo istituto è previsto per i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (ai sensi degli articoli 118-*bis*, c. 2, R.C. e 126-*bis*, c. 2-*bis*, R.S.). Per questi ultimi, però, i parametri su cui si fonda la valutazione di estraneità dei contenuti derivano non solo dall'oggetto proprio del provvedimento (come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato), ma anche da quanto indicato nella risoluzione con cui l'Assemblea ha approvato il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF).

Risulta evidente come l'istituto in oggetto possa essere annoverato, a pieno titolo, tra gli strumenti posti a tutela della qualità legislativa, di cui il Presidente di Assemblea è chiamato a fare uso nella fase che precede il procedimento legislativo in senso proprio.

A differenza del potere di dichiarare l'inammissibilità delle proposte legislative, tale strumento non si configura come un limite per il legislatore, quanto piuttosto come un limite intrinseco della legge. Esso infatti è essenzialmente diretto ad impedire che una peculiare fonte normativa sia impiegata in modo non conforme alle regole che il legislatore stesso si è dato. Le disposizioni estranee al contenuti proprio di tali provvedimenti dunque non sono illegittime ma semplicemente intruse ([30]). Coerentemente, siffatte disposizioni non sono soppresse, ma solo espunte dal testo e trasformate (attraverso l'istituto dello stralcio presidenziale) in autonomi progetti di

legge, destinati ad un procedimenti separato da quello che avrà luogo per l'esame della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati.

Il potere di stralcio sui provvedimenti che compongono la manovra di finanza pubblica costituisce, dunque, un presidio posto a protezione di due esigenze connesse, anche se logicamente distinte.

In primo luogo, quella di un contenuto omogeneo (che, come noto, rappresenta un imprescindibile parametro di qualità normativa) di siffatti provvedimenti. Il metro dell'omogeneità del testo, pure non espressamente sancito dalle leggi di contabilità (come invece, ad esempio, per i decreti legge), assume in concreto un'assoluta rilevanza, come è facilmente desumibile dalla circostanza che il loro contenuto proprio è legislativamente definito e che gli stessi Regolamenti parlamentari assicurano la "sanzionabilità" di eventuali difformità.

L'ulteriore esigenza tutelata dal potere di stralcio presidenziale è quella di garantire la massima incidenza delle determinazioni parlamentari nei procedimenti in cui prende corpo la politica economica del Governo ([31]). In quest'ottica, emerge la natura di tale potere come strumento compensativo, a presidio di un equilibrio politico-istituzionale che deve sovrintendere al processo di decisione politica e legislativa, soprattutto in un settore ove evidentemente vi sono frizioni istituzionali così forti da rendere difficilmente praticabile una leale collaborazione tra i soggetti coinvolti.

In quanto volto a salvaguardare i poteri dell'istituzione parlamentare nel suo complesso – e segnatamente nei confronti del Governo – il descritto potere di stralcio rientra tra quelle attività di drafting sostanziale dal rilevante valore politico-istituzionale.

Ciò risulta ancora più marcato in riferimento ai progetti collegati alla manovra finanziaria, per i quali il Presidente è chiamato a valutare persino la conformità dei loro contenuti con gli oggetti definiti nella risoluzione di approvazione del DPEF da parte dell'Assemblea. Il vaglio presidenziale mira, quindi, a riaffermare il carattere vincolante delle determinazioni parlamentari a fronte di possibili abusi governativi, almeno sul piano teorico ([32]).

2.3 - *Il giudizio di ammissibilità sugli emendamenti*

Il punto dove in misura più evidente emerge una sfera di poteri presidenziali in grado di incidere fortemente sul *drafting* normativo è quello concernente il giudizio di ammissibilità degli emendamenti.

Il vaglio delle proposte emendative rispetto alla loro attinenza alla materia trattata dai provvedimenti cui si riferiscono trova fondamento, principalmente, nell'attribuzione al Presidente del compito di assicurare il buon andamento dei lavori della Camera, nonché quello di stabilire l'ordine delle votazioni (art. 8 R.C. e art. 8. R.S.). L'articolo 89 del Regolamento della Camera (norme di analogo tenore sono altresì contenute nel Regolamento del Senato) ne specificano parzialmente gli ambiti operativi ([33]).

La potestà presidenziale di valutazione delle ipotesi emendative ad un testo normativo è suscettibile di diversi inquadramenti teorici.

Per alcuni aspetti, si riconnette ad esigenze di economia procedurale: ad esempio, nei casi in cui la Presidenza si trovi ad affermare l'impossibilità di apportare modifiche a disposizioni già oggetto di doppia lettura conforme ([34]) di entrambe le Camere, ovvero l'inammissibilità di emendamenti meramente formali ([35]). Analoga funzione di razionalità del procedimento giustifica le pronunce di inammissibilità collegate a quei criteri – formalmente dettati in riferimento agli strumenti di sindacato ispettivo ([36]) – ma che sono nella prassi divenuti parametri generali di valutazione di ammissibilità di tutti gli atti parlamentari: inammissibilità di atti idonei ad incidere sulla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni, ovvero atti che contengano espressioni sconvenienti ([37]).

Il carattere poliedrico di questa peculiare prerogativa presidenziale non ne occulta, tuttavia, la natura di strumento di controllo qualitativo del testo legislativo, soprattutto in funzione della sua coerenza interna e della sua compatibilità ordinamentale ([38]). Si tratta, peraltro, di uno strumento di *drafting* legislativo straordinariamente efficace per due ragioni.

In primo luogo, in quanto si basa su una valutazione estrinseca ed imparziale (non potendo la Presidenza certamente entrare nel merito delle questioni), ispirata ad una sostanziale autotutela parlamentare non solo rispetto a situazioni che possono sfociare nella patologia normativa (incostituzionalità), ma anche rispetto ad elementi semplicemente lesivi di un corretto svolgimento della funzione legislativa (c.d. estraneità di materia).

In secondo luogo, in quanto siffatta valutazione qualitativa investe l'intero procedimento legislativo, espandendosi anche alla fase dell'istruttoria in commissione. Come noto, la prassi parlamentare è nel senso che le questioni di ammissibilità degli emendamenti eventualmente insorte nel corso dell'esame in sede referente devono essere sottoposte al Presidente d'Assemblea, così da garantire una uniforme applicazione dei criteri di giudizio ([39]). Ed è una verifica che può addirittura retroagire fino al punto di vanificare delibe-

razioni della commissione già perfezionatesi in porzioni del testo presentato in Assemblea (e che dunque viene successivamente espunto): «I poteri del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli emendamenti trovano esplicazione (…) sulle disposizioni introdotte dalla commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera» ([40]).

Quanto ai concreti effetti sul piano della qualità normativa, la connessione tra regole di buona legislazione ed i criteri presidenziali di valutazione degli emendamenti, anche fissati dalla «Lettera circolare sull'istruttoria legislativa» in Commissione, è del tutto evidente.

Si pensi alle inammissibilità degli emendamenti ritenuti «palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo», ovvero manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali ([41]), Regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari); in modo ancora più evidente, tale nesso si coglie nelle pronunce di inammissibilità che colpiscono emendamenti volti a modificare in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge ([42]).

Il legame tra valutazione presidenziale e *drafting* normativo in senso sostanziale si manifesta anche nelle pronunce che fanno leva sull'estraneità di materia. Individuandone la ratio nell'esigenza di evitare che attraverso singoli emendamenti vengano introdotti in Assemblea argomenti che non abbiano avuto un'adeguata istruttoria in commissione (e dunque riconnettendola alla previsione dell'articolo 86, comma 1, R. C.) ([43]) il giudizio di (in)ammissibilità finisce per assumere una pluralità di significati. Si configura innanzitutto come forma di tutela dei principi regolamentari – e forse costituzionali – che presiedono all'istruttoria in commissione delle questioni legislative, tra cui si colloca anche quello che impone il rispetto delle sfere di competenza di ciascuna commissione permanente. Ma esso è posto anche a protezione della posizione di quei deputati che, facendo affidamento sull'applicazione delle norme regolamentari, si siano astenuti dalla presentazione di proprie proposte su materie non presenti nel testo ([44]).

Il legame tra la tutela delle prerogative parlamentari ed il giudizio di ammissibilità degli emendamenti appare ancora più stretto quando esso abbia ad oggetto proposte emendative riferite ai decreti-legge.

Come è noto, in base al Regolamento della Camera, il regime di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge è basato su criteri più rigidi di quelli applicati in via generale per i progetti di legge ([45]): perché il vaglio sia positivo, le proposte emendative devono essere strettamente attinenti alla

materia del decreto-legge. Peraltro, proprio in ragione della versatilità dello strumento della decretazione d'urgenza, il requisito della stretta attinenza alla materia è stato applicato in modo rigoroso ma, nel contempo, rispettoso delle diverse tipologie assunte in concreto dal provvedimento d'urgenza.

Ad esempio, per talune limitate tipologie di atti, l'applicazione del predetto criterio ha tenuto conto – oltre che della materia – anche della finalità che accomuna le diverse disposizioni in essi contenute ([46]).

Ciò avviene con riferimento al procedimento di conversione dei decreti-legge recanti proroghe di termini in scadenza: sono infatti considerate ammissibili le proposte emendative che, pur non intervenendo sulla materia oggetto delle singole disposizioni recate dal decreto-legge, siano comunque finalizzate a introdurre ulteriori proroghe di termini legislativi in scadenza ([47]). L'apprezzamento delle finalità complessive del provvedimento come parametro integrativo nell'applicazione dell'articolo 96-*bis*, comma 7, del Regolamento, trova altresì applicazione con riferimento al procedimento di conversione di decreti-legge afferenti alla manovra finanziaria e/o collegati ([48]). Per essi, infatti, «il parametro di ammissibilità per gli emendamenti è costituito dalla idoneità a concorrere al raggiungimento degli obiettivi finanziari della manovra di bilancio» ([49]).

Costituisce invece prassi consolidata quella di applicare in modo estremamente rigido il regime dell'inammissibilità di emendamenti che si pongano in contrasto con i parametri della legge n. 400 del 1988, e, in particolare, per gli emendamenti che contengano deleghe legislative o incidano su deleghe già esistenti, nonché per quelli privi del carattere di omogeneità rispetto al contenuto del decreto ([50]). «Questo orientamento è finalizzato ad assicurare, durante il procedimento di conversione dei decreti-legge, il rispetto delle norme costituzionali e dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente alla decretazione d'urgenza. Esso, in tal modo, mira ad evitare uno snaturamento dell'istituto del decreto-legge, che si determinerebbe ove al percorso di conversione si aggancino in sede parlamentare – attraverso gli emendamenti aggiuntivi di materie – ulteriori contenuti, estranei alla finalità originaria del provvedimento, beneficiando del termine costituzionale per la conversione dei decreti-legge» ([51]).

Vale la pena soffermarsi, in particolare, sulle ricadute che tali affermazioni rivestono, concentrando l'attenzione sull'inammissibilità degli emendamenti contenenti deleghe legislative. Correggendo una iniziale prassi volta a considerarli ammissibili ove presentati in riferimento ai disegni di legge di conversione ([52]), l'orientamento consolidatosi alla Camera dei deputati inter-

preta il divieto di cui all'articolo 15, comma 2, lettera *a*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, come riferito sia al testo del decreto-legge che alle norme ulteriori della legge di conversione e riferita anche a norme che, pur non conferendo deleghe nuove, siano comunque destinate ad incidere sull'esercizio di quelle già esistenti ([53]).

Si tratta di una delle principali divergenze interpretative concernenti il regime di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti che intercorre tra le due Camere e che, tuttavia, la Presidenza della Camera ha ritenuto di voler confermare anche in un'eventuale intesa con il Senato volta ad uniformare i suddetti criteri ([54]). L'elemento ritenuto decisivo non è il dato testuale della citata disposizione (peraltro, contenuta in una fonte normativo di rango ordinario), quanto piuttosto il valore che, sul piano istituzionale, assume il divieto di conferire deleghe al Governo con lo strumento della decretazione d'urgenza. Esso, infatti, tende ad evitare che vi sia uno squilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo, che invece si produrrebbe ove in sede parlamentare all'obbligo (costituzionale) di concludere l'esame di un decreto-legge entro i tempi ristretti di cui all'articolo 77 della Costituzione si affiancasse surrettiziamente anche l'obbligo di votare (e quindi di conferire) deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione entro i medesimi limiti temporali ([55]).

Nell'interpretazione consolidata fornita dalla Presidenza della Camera, il suddetto divieto opera dunque anche in sede di conversione del decreto-legge (con riguardo cioè agli emendamenti di origine parlamentare) e si estende anche al disegno di legge recante la "clausola di conversione". Ciò costituisce un'ennesima prova del fatto che la verifica qualitativa sui testi legislativi assume un significato politico-istituzionale di presidio delle perogative parlamentari. Su tali aspetti non è peraltro mancato un autorevole monito del Presidente della Repubblica ([56]).

Un'ulteriore riflessione può essere svolta con riguardo all'inammissibilità degli emendamenti riferita ai provvedimenti in cui si sviluppa la manovra di finanza pubblica Sul punto, però, può essere per il momento sufficiente ricordare quanto già detto sul potere di stralcio presidenziale (in funzione di controllo, anche in corso d'opera, del contenuto tipico degli strumenti finanziari). Successivamente, verrà invece presa in esame l'istruttoria finanziaria in commissione, di cui le pronunce di inammissibilità fondate sull'insussistenza di parametri di compatibilità finanziaria costituiscono evidentemente un necessario corollario.

2.4 - *La ricevibilità degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo*

Nei paragrafi precedenti si è evidenziato l'azione che il Presidente di Assemblea svolge a presidio della qualità delle leggi, impedendo l'ingresso nella sfera parlamentare di atti (progetti di legge, emendamenti o singole disposizioni della legge finanziaria e degli strumenti di finanza pubblica) che per un verso o per l'altro, contrastano con i parametri ordinamentali di qualità legislativa.

Merita evidenziare che un peculiare ruolo di "filtro" il Presidente lo esercita anche sugli schemi di atti normativi presentati alle Camere dal Governo.

In questo ambito, i poteri presidenziali tendono a dare corpo a quella accezione di *drafting* legislativo cui si è fatto cenno in premessa. Si tratta infatti di un complesso di azioni e regole volte a garantire la migliore istruttoria parlamentare possibile, sia sul piano dell'efficace controllo delle modalità di esercizio della potestà normativa, sia sul piano della capacità dell'Istituzione parlamentare di incidere sui concreti contenuti normativi, ivi compresi gli aspetti di copertura finanziaria.

Tale funzione si realizza nell'affermazione di un principio non codificato ([57]), che tuttavia trova rigorosa applicazione nella prassi parlamentare, per tutti i casi in cui la legge prescrive al Governo di trasmettere schemi di atti (normativi) alle commissioni parlamentari, per acquisirne il parere. La regola è nel senso di riservare alle commissioni l'ultimo passaggio di tipo procedurale: il Governo è cioè legittimato a richiedere l'espressione dei pareri degli organi parlamentari solo dopo aver espletato tutti i passaggi procedurali ed aver acquisito tutti gli ulteriori pareri previsti per l'esercizio della potestà normativa (sia essa delegata o autorizzata dal Parlamento).

Corollario della suddetta regola – e dunque sanzione in caso di mancato adempimento dell'onere di completare il procedimento prima che esso approdi al Parlamento – è l'improcedibilità della richiesta. Il Presidente non provvede ad assegnare l'atto alla commissione competente, ovvero lo assegna con riserva ([58]), in guisa che l'espressione del parere parlamentare possa intervenire solo dopo che l'Esecutivo abbia sanato il vizio procedimentale rilevato dalla Presidenza ([59]).

Le ricadute sul piano della qualità dell'attività normativa sviluppata dagli organi parlamentari sono immediatamente desumibili.

In primo luogo, è noto che questa procedura – pur non snaturando il principio secondo cui l'esercizio della potestà legislativa è imputabile al solo Governo, che rimane il responsabile degli atti in questione – consente al Parlamento (con i suoi organi minori) di controllare che l'Esecutivo abbia

usato la potestà normativa in conformità alle condizioni poste dalla legge e dunque, di far penetrare proprie valutazioni nella fase attuativa. Conseguentemente, risulta del tutto funzionale agli obiettivi di carattere istituzionale che si intendono preservare, riservare al Parlamento una valutazione complessiva su tutti gli elementi che hanno influito sulle scelte normative del Governo.

Inoltre, l'obbligo di corredare gli schemi normativi di tutti i pareri prescritti assicura anche la tendenziale definitività delle opzioni normative deliberate dall'Esecutivo così che, da un lato, si riserva alle Camere l'ultima possibilità di indicare la necessità di contenuti diversi e, dall'altro lato, si garantisce che eventuali modifiche siano appunto legate solo a tali indicazioni.

Infine, va tenuta in debita considerazione l'orientamento presidenziale volto a richiedere, come condizione essenziale per l'assegnazione degli schemi di atti normativi alle Commissioni, la presentazione della cosiddetta relazione tecnica verificata ([60]). Al di là della rilevante funzione di quantificazione degli oneri cui questa relazione contribuisce ad assolvere, la posizione del Presidente di Assemblea sembra ispirata anche al conseguimento di un ulteriore obiettivo. Quello cioè di consentire alle commissioni di avvalersi delle risultanze dell'istruttoria procedimentale svolta dal Governo e, contemporaneamente, di controllarne le modalità di svolgimento.

Conclusivamente, può osservarsi come il complesso meccanismo che assiste la funzione consultiva delle Camere sugli atti legislativi del Governo si dirige verso una sorta di riequilibrio delle posizioni costituzionali dei due organi: la cessione del potere normativo dall'uno all'altro si compensa con l'attribuzione al primo di un potere di controllo non limitato all'atto finale, ma esteso al processo di formazione della volontà dell'organo chiamato ad adottarlo, così da poter far maggiormente valere la responsabilità politica connessa all'esercizio del potere normativo nel caso concreto.

Per completezza, occorre ricordare che, mentre costituisce principio assolutamente consolidato quello della piena estraneità della Presidenza a svolgere valutazioni di merito sull'esercizio del potere normativo da parte del Governo e sui suoi rapporti con la norma di delega, si danno invece limitatissimi casi in cui la Presidenza si è assunta l'onere di verificare – in termini astratti – l'esistenza di quel potere normativo in concreto esercitato dal Governo. L'esito del controllo presidenziale, che pure afferisce all'area delle verifiche sulla qualità del metodo di produzione (*rectius* sul corretto uso del potere) legislativo, può giungere a negare la ricevibilità di atti trasmessi dal Governo quando ravvisi una carenza assoluta di potere in quanto non è assolutamente individuabile una norma autorizzatoria i cui termini siano ancora pendenti ([61]).

3 - *L'istruttoria legislativa in commissione*

Uno dei principi ispiratori delle riforme che hanno interessato il Regolamento della Camera nel biennio 1997-1999 è stato sicuramente il potenziamento dell'istruttoria legislativa in commissione.

Nella nuova formulazione delle regole sul procedimento istruttorio, ed in particolare dell'articolo 79 del Regolamento, si saldano i due prioritari obiettivi del disegno riformatore. Da un lato, quello di realizzare un sistema di rapporti tra maggioranza ed opposizione che consenta di incanalarne il confronto su binari di concretezza e, soprattutto, di confinarlo entro tempi certi (e limitati). Dall'altro, quello di codificare poteri ed attività istruttorie il più possibile funzionali ad una buona formulazione dei testi, fondata su regole, strumenti informativi e metodi di analisi delle politiche legislative in atto ([62]).

La suddetta finalità anima l'elencazione, nel comma 4 dell'articolo 79, delle "attività dovute" ed espressamente imposte alla commissione, in quanto necessarie per «verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo»: la praticabilità della cosiddetta opzione zero (ovvero la non necessità dell'intervento legislativo); la sua coerenza ordinamentale; la congruità degli oneri e l'adeguatezza dei mezzi individuati per conseguire gli obiettivi prefissati; l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

Per il proficuo svolgimento di questa complessa attività istruttoria, uno degli strumenti, ritenuto maggiormente efficace, soprattutto in ragione di un suo contenuto tecnico, prima ancora che politico, era quello di istituire un canale di interlocuzione con l'Esecutivo ([63]): «per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 4, la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche», ferma restando la possibilità di procedere ad audizioni, indagini conoscitive, ovvero di consultare il CNEL o la Corte dei conti (art. 79, comma 5, R.C) ([64]).

La disposizione – saldandosi con la previsione dell'articolo 5 della legge n. 50 del 1999, che autorizza le commissioni a richiedere al Governo (sugli atti provenienti dall'Esecutivo) una relazione concernente l'analisi sull'impatto della regolamentazione (AIR) – consente peraltro di ampliare il raggio delle richieste al Governo di qualsiasi dato, informazione, o chiarimento ritenuto necessario per una compiuta istruttoria legislativa. In più occasioni, la richiesta della commissioni ha infatti avuto ad oggetto una vera e propria analisi di fattibilità amministrativa riferita al testo legislativo all'esame dell'organo ([65]).

È stato opportunamente evidenziato in letteratura come il legislatore regolamentare, con tali riforme, abbia perseguito l'obiettivo di estendere al complesso dell'attività istruttoria quegli istituti e quel peculiare modello già sperimentato nell'ambito delle procedure di istruttoria finanziaria ([66]). Si è, cioè, inteso trapiantare nel procedimento legislativo ordinario la metodologia della verifica della quantificazione degli oneri attuata nei procedimenti di matrice finanziaria. Ciò risulta evidente non solo e non tanto nella tipologia delle analisi previste per l'istruttoria, quanto piuttosto nella definizione dei relativi strumenti (le relazione tecniche) e «dei reciproci ruoli di Governo e Parlamento: in entrambe le procedure, infatti, l'uno è chiamato a fornire informazioni "in prima battuta", l'altro a verificarla e a chiedere, eventualmente, le integrazioni ritenute opportune» ([67]).

Stante le potenzialità della disposizione e le attese che essa suscitava, può apparire soprendente lo scarso utilizzo di tale strumento nella prassi parlamentare: se nella XIII legislatura, dalla sua introduzione nel 1998 (e dalla prima introduzione di strumenti istruttori quali la relazione sull'analisi sull'impatto della regolamentazione – AIR – e la relazione sull'analisi tecnico normativa – ATN – nel biennio 2000-2001), esso è stato utilizzato trentaquattro volte, nell'intera XIV legislatura risultano esservi solo sedici applicazioni ed addirittura solo cinque casi nella XV legislatura, ancorché estremamente breve.

Alla base di questa ridotta prassi applicativa vi sono diverse motivazioni: in parte, ciò è ascrivibile al complesso meccanismo regolamentare che subordina l'esperibilità della richiesta ad una serie di presupposti, il cui verificarsi è connesso ad una volontà politica maggioritaria difficile da realizzarsi, quantomeno in momenti di forte contrapposizione tra gli schieramenti. Inoltre, quand'anche la richiesta fosse accolta, non vi sarebbe alcuna effettiva garanzia di un suo efficace risultato. La risposta del Governo potrebbe, infatti, essere meramente burocratica, ovvero non pervenire affatto; anche in tale ultima circostanza, il Governo potrebbe infatti evitare quel (modesto) effetto dilatorio semplicemente indicando le ragioni per le quali non ha potuto fornire i dati, le informazioni, le relazioni o i chiarimenti oggetto della richiesta ([68]).

Non va peraltro sottaciuto che, quand'anche gli elementi conoscitivi richiesti fossero effettivamente e compiutamente rimessi all'organo parlamentare, quest'ultimo non avrebbe adeguati strumenti di analisi e di verifica. L'adozione di quei meccanismi che vanno sotto il nome di *better regulation* richiede il compimento di una serie di attività preparatorie estremamente complesse, quali, ad esempio, forme stabili e continue di consultazione dei soggetti destinatari, nonché di misurazione preventiva degli effetti e

degli oneri amministrativi ed economici connessi alle specifiche decisioni politiche assunte ([69]). Solo se venissero sviluppate specifiche competenze e si adottassero modelli di analisi condivisi e consolidati si può ipotizzare concretamente di (controllare e) contribuire in sede parlamentare all'azione di valutazione *ex ante* degli effetti previsti delle singole disposizioni, sia di quelli voluti che di quelli indesiderati. Una reale progettazione di modalità di applicazione della legge e di monitoraggio circa il conseguimento degli obiettivi prefissati presuppone strutture e strumenti cognitivi di cui attualmente non dispongono né il Governo, né il Parlamento ([70]).

Conclusivamente, le innovazioni regolamentari in tale ambito non sembrano aver prodotto una significativa inversione di tendenza nelle logiche di comportamento e nelle abitudini degli organi parlamentari. L'obiettivo di conferire un reale valore politico alle risultanze dell'attività istruttoria, anche di quelle più attinenti alle valutazioni di qualità della legge, non è stato conseguito: nella prassi esse non assumono alcun rilevante peso specifico nel quadro del confronto dialettico che vede coinvolti maggioranza, opposizione e Governo ([71]).

Ma non per questo il progetto del legislatore regolamentare è stato privo di effetti sul piano del *drafting* legislativo. Al contrario, esso ha prodotto importanti risultati, maturati progressivamente secondo percorsi parzialmente diversi da quelli tracciati dalla disposizione regolamentare.

In primo luogo, esso ha costituito il principale canone di riferimento dell'azione degli uffici parlamentari di supporto ai settori legislativi. L'enorme incremento qualitativo e quantitativo della «documentazione parlamentare» dell'ultimo decennio ha tratto impulso dalle modifiche regolamentari e, soprattutto, ha individuato in esse le linee guida delle informazioni essenziali da fornire al soggetto politico. Nel nucleo essenziale delle conoscenze che il Parlamento si fa carico di mettere a disposizione di coloro che sono preposti alla decisione politica trovano ormai stabilmente un proprio fondamentale spazio proprio gli elementi indicati nell'articolo 79 del Regolamento ([72]).

Un secondo effetto – parzialmente atteso ma verificatosi in dimensioni nettamente superiori alle previsioni originarie – è stata la progressiva trasformazione dei subprocedimenti di tipo consultivo ed il tipo di contributi istruttori che essi offrono alla commissione di merito.

Ripercorrendo l'evoluzione della disciplina in materia, occorre ricordare come nel Regolamento camerale la sede consultiva non trova espresso riconoscimento, in quanto sussunta nell'ambito delle disposizioni che disciplinano l'esame in sede referente (capo XVI della parte seconda). Il sistema originario,

risalente al 1971 e modificato solo in minima parte, lega le concrete forme di svolgimento dell'attività consultiva tendenzialmente ad una valutazione delle singole circostanze di esame di ciascun progetto di legge: spetta al Presidente, all'atto dell'assegnazione, il compito di verificare di volta in volta se il testo contenga disposizioni che investano la competenza di altre commissioni e, ove ne accerti l'esistenza, ne dispone l'assegnazione a queste in sede consultiva; d'altro canto la commissione competente può, previo assenso del Presidente della Camera, chiedere essa stessa il parere di altra commissione ([73]).

La *ratio* sottostante a tale disciplina è dunque quella di «far partecipare al procedimento la commissione consultata [e di] arricchire l'istruttoria dei progetti di legge apportando alla commissione competente maggiori elementi di valutazione, derivanti dalla specifica competenza della commissione che esprime il parere» ([74]).

Con le riforme regolamentari del biennio 1997-1999 si inizia invece un processo di istituzionalizzazione dell'attività consultiva (e, conseguentemente, della «sede consultiva»), dando così impulso ad un sistema dei pareri, le cui potenzialità hanno avuto pieno sviluppo nella prassi. L'ultimo decennio ha registrato una sorta di mutazione genetica della funzione consultiva, divenuta il principale strumento per l'ingresso nel processo legislativo delle valutazioni qualitative sui testi legislativi, provenienti da organi parlamentari altamente specializzati.

Il loro apporto, sempre più frequentemente, surroga e sostituisce la commissione di merito nelle verifiche che l'articolo 79 imporrebbe di svolgere, ma che in realtà la medesima Commissione non effettua, rimettendosi alle indicazioni fornite da soggetti tecnicamente più qualificati, sulla cui attività si svolgeranno talune considerazioni nei paragrafi che seguono.

3.1 - *L'istruttoria finanziaria: i pareri della Commissione bilancio*

Quanto detto in precedenza sui nuovi contenuti della funzione consultiva trova il suo più significativo riscontro nel ruolo assunto dalla Commissione bilancio, in connessione con il tradizionale compito di salvaguardia del principio fondamentale dell'ordinamento contabile: le nuove o maggiori spese devono essere autorizzate per legge, ed ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte (c.d. mezzi di copertura) ([75]).

È stato correttamente sostenuto che l'istruttoria finanziaria sui provvedimenti costituisce un incisivo parametro di valutazione sulla qualità della legi-

slazione più rilevante, sia per numero che per importanza. Le verifiche sulla correttezza e sulla congruità delle coperture presuppongono, infatti, un'attività di controllo *ex ante* sul provvedimento. In altre parole, la quantificazione ed il reperimento delle risorse necessarie – nel loro importo complessivo o, quanto meno, nell'entità da erogare contestualmente alla previsione della spesa – sono la reale "analisi di fattibilità", sviluppata in sede parlamentare ([76]).

Si può sinteticamente rilevare come l'istruttoria finanziaria in sede parlamentare si articoli in diversi momenti, ciascuno dei quali presenta profili di interesse per i suoi riflessi sul tema del *drafting* legislativo.

In primo luogo, essa si incentra sugli oneri recati da ciascuna disposizione e sulle loro coperture, secondo la quantificazione della relazione tecnica prodotta dal Governo che, sulla base della nota tecnica predisposta dagli uffici, costituisce oggetto di analisi della commissione.

In secondo luogo, sono verificate le metodologie usate per la copertura degli oneri, che devono rientrare in una delle tre tipologie legislativamente previste ([77]). Ove siano usati fondi speciali, se ne valuta semplicemente l'effettiva capienza rispetto agli accantonamenti previsti ([78]). Qualora, invece, si disponga la decurtazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, il controllo sull'effettiva disponibilità degli stanziamenti dei quali si prevede l'utilizzo (attraverso la banca-dati collegata ai capitoli di bilancio della Ragioneria generale dello Stato) è più complesso, in quanto investe la tempistica delle erogazioni previste ([79]), la natura della spesa (che non deve comportarne la dequalificazione ([80])), nonché la sussistenza di risorse disponibili residue, che devono essere in misura tale da non pregiudicare, la realizzazione degli interventi per i quali le risorse sono state originariamente stanziate sulla base della legislazione vigente.

La terza metodologia di copertura è quella che attinge a maggiori entrate mediante l'istituzione di nuovi tributi ovvero l'inasprimento di quelli esistenti, a seguito di modificazioni legislative. Essendo la forma di copertura che presenta i maggiori margini di aleatorietà, si giustifica la prassi estremamente prudente che la Commissione bilancio della Camera ha ritenuto di sviluppare: si ritiene cioè necessario che la relazione tecnica fornisca una precisa indicazione dei dati sulla base dei quali sono state fatte le previsioni dell'andamento delle entrate (in aumento); inoltre, l'eventuale miglioramento del risparmio pubblico utilizzabile a fini di copertura deve emergere dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Dai contenuti delle procedure di controllo finanziario e contabile, emerge la loro stretta correlazione con la tematica, più ampia, della qualità legislativa: in questa sede, infatti, si definiscono gli strumenti ritenuti necessari all'attuazione delle misure di legge, prefigurandone dunque gli effetti, desiderati ed indesiderati e i relativi costi applicativi.

Non va peraltro, sottovalutato un ulteriore elemento: come si è notato in relazione al parziale definanziamento di precedenti autorizzazioni di spesa, l'istruttoria che presidia gli aspetti finanziari e contabili si spinge fino al punto di evitare che impegni di spesa già assunti (e non aventi carattere istantaneo) possano essere vanificati da successive decisioni, assicurando la compatibilità della produzione normativa nuova rispetto a quella pregressa e dunque preservando per tale via la qualità complessiva dell'ordinamento.

Si inseriscono pienamente in questo filone le innovazioni recate dall'articolo 11-*ter*, della legge n. 468 del 1978, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge cosiddetto *taglia spese*, n. 194 del 2002 (81).

Esso infatti ha imposto la quantificazione espressa degli oneri finanziari, da effettuare mediante due distinte modalità di formulazione delle autorizzazioni di spesa: il limite massimo, le previsioni di spesa. L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione, in caso si verifichino eccedenze, delle cause che le hanno determinate (82).

L'aspetto di maggiore interesse, per le possibili applicazioni generali del modello, consiste nell'introduzione della «clausola di salvaguardia» (83). Nel caso in cui le autorizzazioni di spesa siano formulate in termini di mera previsione, si istituisce cioè un monitoraggio sull'attuazione delle norme, prefigurandosi anche l'adozione quasi meccanica di appositi provvedimenti correttivi (84).

Sia pure in un ambito ristretto, ha trovato dunque per la prima volta cittadinanza nel nostro ordinamento il principio fondamentale attinente alla qualità della legge, secondo cui occorre massima attenzione alla fase di attuazione della norma giuridica, da articolare in tre meccanismi: il monitoraggio, l'accertamento dell'eventuale scostamento dalle previsioni, l'eventuale intervento correttivo (85).

Le considerazioni svolte sull'istruttoria finanziaria mettono in luce anche l'espansione del ruolo e del peso politico della V Commissione, riconducibile essenzialmente a due motivazioni.

L'esigenza di effettuare la valutazione dei profili finanziari in stretta correlazione con i rappresentanti governativi responsabili in ambito econo-

mico e sulla base di competenze altamente specializzate (di cui sono ovviamente prive le commissioni competenti per materia), comporta che l'analisi dei profili finanziari delle disposizioni sia interamente rimessa ai pareri della Commissione bilancio. Si tratta di un dato fattuale che, però, assume anche risvolti negativi, in quanto inevitabilmente compromette la capacità delle medesime Commissioni permanenti di effettuare consapevolmente scelte di merito fondate su approfondite analisi costi/benefici, come invece espressamente richiederebbe l'articolo 79, del Regolamento ([86]).

Il secondo elemento che ha comportato il suddetto rafforzamento della posizione della V Commissione è connesso, invece, alle precise garanzie procedurali che assistono il parere della Commissione bilancio sulle conseguenze di carattere finanziario su tutti i progetti di legge (e finanche sui singoli emendamenti all'esame della Camera implicanti entrate o spese). In tal senso, assume particolare rilievo la possibilità di votare direttamente in Assemblea quelle modifiche al testo di un progetto di legge che la Commissione bilancio ritenga necessarie per il rispetto della clausola di copertura finanziaria imposta su ciascuna legge dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione ([87]). Il meccanismo regolamentare (che deroga parzialmente al principio generale secondo cui i pareri delle commissioni – salvo quanto previsto per taluni pareri acquisiti dalle commissioni in sede legislativa o redigente ([88]) – non sono assistiti da particolari effetti e non vincolano né le commissioni destinatarie né, ovviamente l'Assemblea) non rende obbligatorio l'adeguamento alle proposte delle Commissione bilancio, né in via teorica impedisce alla Camera di approvare leggi che non abbiano copertura finanziaria o l'abbiano in misura insufficiente. Esso tende però ad incanalare su percorsi finanziariamente virtuosi le deliberazioni dell'Assemblea, che infatti raramente si è discostata dalle indicazioni della Commissione bilancio ([89]).

3.2 - *L'istruttoria sulla compatibilità ordinamentale: i pareri della Commissione affari costituzionali, della Commissione giustizia e della Commissione politiche dell'Unione europea*

Il fenomeno di "specializzazione" delle sedi consultive non riguarda esclusivamente la Commissione bilancio, ma appare anzi avere portata ampia e generalizzata.

Ne costituisce prima testimonianza l'evoluzione dell'attività consultiva della Commissione affari costituzionali, cui è affidato un controllo sulla qualità

dei testi legislativi di assoluto rilievo. Infatti, alla I Commissione spetta la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale e dei profili connessi alle competenze normative ed alla legislazione generale dello Stato (90) – avendo riguardo in particolare al riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione – per ogni progetto di legge, nonché sugli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi presentati in Assemblea che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. In sostanza, il parere della I Commissione mira a tutelare, oltre alla legittimità costituzionale dei progetti di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto al fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo.

Rispetto ad i suoi profili tradizionali, l'area di competenza originaria della I Commissione della Camera dei deputati si è significativamente adattata a tre innovazioni regolamentari, che ne hanno spostato l'asse centrale di rotazione.

Da un lato, l'attuale formulazione dell'articolo 79, comma 4, lettera *b*), indica tra gli elementi essenziali dell'istruttoria – che *ciascuna* Commissione è tenuta a compiere sui testi legislativi – anche una specifica valutazione avente ad oggetto «la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali».

In secondo luogo, l'istituzione del Comitato per la legislazione ha affiancato alla I Commissione un organo istituzionalmente dedicato alle valutazioni concernenti la qualità e l'efficacia dei testi legislativi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, il cui parere è espresso «sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento». Come si vedrà in seguito, le valutazioni concernenti il corretto uso delle fonti normative e la loro compatibilità ordinamentale hanno finito per confluire quasi interamente nell'area di competenza di quest'ultimo (vedi *infra*).

Infine, l'articolo 126, che attribuisce alla Commissione politiche dell'Unione europea il compito di esprimere pareri su tutti i progetti di legge per i profili di compatibilità con la normativa comunitaria, pur risalente al 1990, ha avuto recenti importanti sviluppi, anche in ragione della progressiva costituzionalizzazione delle fonti normative comunitarie.

L'effetto principale di questa evoluzione del "sistema dei pareri" fondato sulla molteplicità dei filtri qualitativi e sul loro incrocio è stato quello di indurre la I Commissione a prestare maggiore attenzione verso gli aspetti

di sua esclusiva competenza, quali la verifica della competenza legislativa statale, come definita dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha profondamente innovato il Titolo V della Costituzione, ridimensionando il suo impegno rispetto agli ulteriori «problemi della legislazione» ([91]).

L'azione di controllo della I Commissione in tale ambito, senza rifugiarsi nell'astratta qualificazione all'area legislativa statale o regionale della competenza normativa, si è invece indirizzata verso un metodo di verifica estremamente complesso e capillare volto a valutare la riconducibilità di ogni singolo contenuto normativo, in modo specifico, ad un ambito materiale ricompreso nell'articolo 117 della Costituzione.

La scelta è stata quella di non limitarsi ad una valutazione di carattere generale. Si è inteso, invece, affrontare concretamente l'ascrivibilità di singole discipline alla ripartizione di competenze costituzionalmente fissata. Ciò ha permesso all'organo parlamentare di svolgere un ruolo di guida rispetto alla stessa giurisprudenza costituzionale che progressivamente è andata formandosi, soprattutto in quei settori disciplinari di più complessa e dubbia interpretazione. L'esperienza ha peraltro dimostrato un'ampia sintonia tra le interpretazioni parlamentari e quelle maturate dal giudice delle leggi ([92]).

****

Se, quindi, si registra un impegno significativo del Parlamento per definire le proprie competenze legislative nei rapporti con le autorità territoriali, altrettanto significativo è l'analogo sforzo rivolto a verificarne la coerenza rispetto al diritto sovranazionale.

Lo si deduce anche dalla sempre maggiore importanza del ruolo consultivo della Commissione politiche comunitarie: le disposizioni regolamentari che ne definivano le funzioni hanno subito, negli anni Novanta del secolo scorso, un lungo processo di riforma conclusosi con la compiuta configurazione di tale organo come commissione "filtro".

Se è del tutto superfluo sottolineare il crescente valore che il giudizio di compatibilità comunitaria è andato progressivamente assumendo tra i criteri di verifica qualitativa dei nuovi testi normativi, è altrettanto nota anche l'assoluta complessità della medesima valutazione. Avendo ben presente le difficoltà connesse alla peculiare "morfologia" del diritto comunitario, la XIV Commissione ha opportunamente ritenuto di estendere i profili di valutazione della compatibilità comunitaria dei testi legislativi, anche con riguardo agli orientamenti ed alle proposte avanzate nelle competenti sedi europee sul tema oggetto del provvedimento legislativo di volta in volta all'esame delle Camera ([93]).

Analoghe problematiche si pongono con riferimento alle verifiche di compatibilità con il diritto di origine giurisprudenziale, sia quello interno che quello sovranazionale. Vale la pena ricordare come, nei primi mesi della XV legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera ([94]) abbia proceduto alla costituzione di un apposito Comitato permanente, cui affidare non solo l'esame delle sentenze della Corte costituzionale ([95]), ma anche quelle pronunciate dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Per queste ultime, l'assegnazione alla commissione è stata disposta dal Presidente della Camera in base ad una interpretazione analogica dell'articolo 127-*bis* ([96]), evidentemente connessa alle più recenti decisioni della Corte costituzionale sul rilievo costituzionale del sindacato giurisdizionale della CEDU ([97]).

****

Infine, tra i controlli qualitativi sull'attività legislativa va sicuramente richiamato quello che si svolge nell'ambito della funzione consultiva affidata alla Commissione giustizia. Andando nella prassi ben al di là del ruolo di commissione filtro relativamente alle norme recanti sanzioni ([98]), la II Commissione si è infatti progressivamente specializzata come sede di approfondimento tecnico-giuridico delle soluzioni normative proposte.

In particolare, l'attività consultiva della Commissione giustizia si è fatta carico di sviluppare un'azione di salvaguardia di principi cardine dell'ordinamento giuridico, supplendo ad una tendenza sicuramente censurabile delle commissioni di merito a non affrontare in via prioritaria questioni di coerenza ordinamentale. Due esempi possono evidenziare l'importanza del ruolo assunto da quest'organo: numerose sue pronunce si pongono a garanzia dell'unicità dei codici, ovvero dell'esigenza di evitare, ove possibile, che la nuova produzione normativa in materie attualmente regolate da codici (civile, penale ovvero i codici di rito) si ponga al di fuori dei medesimi e, conseguentemente, che non ne siano contraddetti i principi ispiratori e la coerenza interna. Analoga azione di *drafting* sostanziale è costantemente effettuata con riguardo alla materia contrattuale, attesa la frequente tendenza a sviluppare discipline contrattualistiche di dettaglio al di fuori degli schemi tipici.

Si tratta di controlli qualitativi di estremo rilievo, che assumono un valore decisivo se solo si tiene conto che possono operare solo in sede endoprocedurale. Infatti, come è noto, la disciplina codicistica non trova un diretto

riconoscimento sul piano costituzionale tale da conferirle una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto alle altre fonti primarie.

Anche nell'ambito della sua sfera consultiva tipica, la Commissione giustizia svolge immediatamente ascrivibili all'area dei controlli di natura qualitativa. In particolare, la funzione consultiva sulle norme recanti sanzioni si avvale di parametri di costituzionalità ormai consolidati, quale quello della necessaria tipicità e tassatività del precetto alla cui violazione la disposizione lega una sanzione penale o amministrativa.

L'organo parlamentare non esercita una mera attività magistratuale, ma resta invece interprete di una funzione istituzionale di politica legislativa. A fronte della naturale tendenza delle commissioni di merito a partorire comandi assistiti da sanzioni estremamente severe ed a ricorrere in modo massiccio alla strumentazione del diritto penale, spetta alla II Commissione svolgere un ruolo di moderazione, che si riconnette all'obiettivo di fondamentale importanza di salvaguardare le esigenze di gradualità nel ricorso all'apparato sanzionatorio, affinché l'applicazione delle diverse tipologie di pena siano proporzionate alla qualità ed all'entità dell'offesa al bene giuridico protetto.

In più, si persegue l'obiettivo di limitare il ricorso allo strumento penale, nella consapevolezza – non sempre tenuta nella dovuta considerazione dalle commissioni competenti – del carattere di *extrema ratio* del sistema penale e della sua relativa inefficacia (si pensi ai problemi connessi alla prescrizione) di fronte ad azioni illecite che, invece, riceverebbero un più penetrante contrasto attraverso sanzioni irrogabili in sede civile e/o amministrativa.

3.3 - (segue) Il parere del Comitato per la legislazione

Una riflessione sul complesso dei meccanismi di controllo qualitativo che operano nell'ambito del procedimento legislativo non può prescindere da un'analisi del ruolo e delle funzioni concretamente svolte dal Comitato per la legislazione, né da una valutazione sugli esiti di questo peculiare esperimento istituzionale, a distanza di dieci anni dal suo inizio.

L'introduzione nel processo legislativo di una specifica fase procedurale esplicitamente dedicata alla valutazione della qualità dei testi normativi – su cui pure si addensavano forti perplessità ([99]) – ha invero rappresentato di per sé un fattore di novità positivo.

Anche in questo ambito, si è verificato un processo di specializzazione della funzione di controllo endoprocedimentale analogo a quello evidenziato per altri aspetti dell'istruttoria legislativa (analisi degli effetti finanziari, compatibilità con l'ordinamento comunitario, verifica della competenza normativa statale).

Assorbendo nei fatti la funzione di «verifica della qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo» che l'articolo 79 del Regolamento individua come fase essenziale dell'istruttoria legislativa, tale organo ha ispirato la formazione di taluni virtuosi *modus operandi* delle commissioni di merito nella fase della costruzione della norma. Il Comitato per la legislazione, quale organo qualificato all'analisi dei problemi della legislazione, ha quindi direttamente sviluppato (o contribuito a sviluppare) una vera e propria giurisprudenza parlamentare sui metodi di produzione legislativa e sull'uso delle fonti normative.

Numerosi di questi indirizzi di *drafting* normativo enucleati dall'esperienza del Comitato hanno trovato una collocazione sistematica nella «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», adottata il 20 aprile 2001, in identico testo, dal Presidente del Consiglio e dai presidenti delle due Camere. Anche il Senato, che pure non ha ritenuto di dar vita a un organo analogo, ha dunque inteso perseguire la strada della formalizzazione di moderni criteri e principi di *drafting* legislativo, cui gli organi parlamentari sono stati chiamati a dare attuazione.

Inoltre, per alcuni versi, le posizioni assunte da quest'organo hanno influito sulle modalità di esercizio di talune prerogative presidenziali come, ad esempio, in ordine all'ammissibilità degli emendamenti, fornendone una solida base giuridico-istituzionale ispirata da valutazioni sottratte a logiche di schieramento (si rinvia, al riguardo, a quanto già detto nel paragrafo dedicato all'ammissibilità degli emendamenti - par. 2.3).

La riflessione sul grado di efficacia dell'azione del Comitato nel perseguimento del suo obiettivo istituzionale di miglioramento degli standard qualitativi della legislazione vigente, registra dunque, sul piano dei risultati indiretti – che tuttavia rappresentano una delle ragion d'essere del Comitato – il raggiungimento di importanti traguardi.

****

Ma, naturalmente, l'incidenza dell'organo va misurata principalmente nell'azione quotidiana di intervento sulla produzione normativa corrente che, peraltro, si esplica quasi esclusivamente sui disegni di legge di conver-

sione dei decreti-legge, nonché sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire materie già disciplinate con legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti ([100]). Su ciascun provvedimento, tale azione si concretizza dunque in pareri contenenti indicazioni e suggerimenti volti al miglioramento dei testi giuridici all'esame delle commissioni, espressi sulla base di parametri qualitativi delle norme giuridiche che sono stati progressivamente affinati e che possono dirsi ormai sostanzialmente consolidati ([101]).

Tali parametri vertono essenzialmente su due aspetti fondamentali della produzione legislativa e danno vita a due distinte tipologie di controlli qualitativi, l'uno di carattere positivo e l'altro qualificabile in termini di controllo negativo.

Quest'ultimo profilo attiene alla coerenza ordinamentale dei nuovi contenuti legislativi. In altre parole, il *drafting* legislativo svolto in questa sede consiste preliminarmente nel verificare se il legislatore, nella formulazione delle nuove disposizioni, sia rispettoso dei limiti ordinamentali che ne definiscono la sfera dei poteri normativi ("controllo negativo di qualità").

Si tratta di un versante di attività estremamente delicato, in quanto richiede una pervia individuazione e definizione concreta di quali siano i limiti del legislatore ordinario, affinché ne siano poi valutate le eventuali violazioni.

Facendo leva sul dato letterale dell'articolo 16-*bis,* secondo cui esprime i propri pareri «sulla base dei criteri e requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento», il Comitato ha enucleato limiti assoluti alla potestà legislativa sia nell'ambito delle disposizioni costituzionali, che nell'ambito delle norme di rango primario dettate in riferimento alla produzione legislativa.

Il primo riferimento di rango costituzionale è, evidentemente, costituito dall'articolo 76 della Costituzione. Nell'individuare il rapporto tra i principi costituzionali e la loro concreta traduzione nella fase della costruzione delle singole norme di delega, l'organo parlamentare ha, in primo luogo, posto l'accento sull'esigenza che la potestà legislativa sia conferita in modo puntuale. Occorre, cioè, che la delega sia corredata di propri specifici principi e criteri direttivi, definiti con sufficiente precisione e formulati in modo da essere distinguibili dall'oggetto della delega; occorre altresì che quest'ultimo, a sua volta, sia necessariamente circoscritto nel suo ambito materiale e giuridico ([102]).

Nel quadro dello stesso indirizzo interpretativo, si è anche rilevata l'esigenza di fissare per l'esercizio della potestà normativa delegata (sia di quella principale che di quella integrativa o correttiva) tempi congrui, che non siano talmente ampli da apparire come una delega permanente ma che, nello stesso tempo, non siano così brevi da non permetterne concretamente l'esercizio, tenuto conto dell'iter procedurale frequentemente complesso che viene definito per gli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

Ma il richiamo all'articolo 76 della Costituzione, pur di assoluto rilievo anche per le sue implicazione nel giudizio di costituzionalità della Suprema Corte, non costituisce l'unico parametro di rango costituzionale emerso nell'azione del Comitato.

Un attento esame delle sue pronunce fa emergere richiami, sia pure impliciti, ad altri principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale, ad esempio, quello della separazione dei poteri dello Stato ([103]) e della tutela dell'autonomia regionale, da cui discende il divieto per il legislatore statale di abrogare o annullare leggi regionali, ovvero di sospenderne gli effetti se non in presenza di specifiche circostanze legittimanti (tali da giustificare un intervento sostitutivo urgente nei confronti delle regioni, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione e dell'articolo 8, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131) ([104]).

Ulteriori parametri di controllo di rango costituzionale adottati dal Comitato derivano dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale. Con riguardo alla delegazione legislativa, ad esempio, il Comitato ha fatto propri i principi espressi dalla Corte su presupposti e limiti intrinseci della potestà legislativa delegata di tipo integrativo e correttivo; in particolare, si è attribuito rilievo parlamentare alla regola secondo cui essa non può mai integrare un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale", e che essa deve comunque osservare pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega principale ([105]).

Con specifico riferimento ai profili costituzionali della decretazione di urgenza, secondo le prassi conseguenti alle determinazioni del Presidente della Camera nel 1998 ([106]), la funzione consultiva dell'organo si esprime nella verifica di eventuali reiterazioni di norme sotto il profilo tecnico-giuridico. All'organo è demandato il compito di individuare la sostanziale identità di contenuto normativo (anche in presenza di formulazioni differenti) con disposizioni già presenti in precedenti decreti-legge non convertiti dalle Camere. Dall'eventuale esito positivo del controllo discenderebbe una necessaria ulteriore indagine – che sarebbe dunque tenuta ad effettuare la

commissione di merito – sulla sussistenza di nuovi ed autonomi motivi di necessità ed urgenza che possano giustificare la reiterazione stessa, secondo quanto ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996 ([107]).

Va però evidenziato, come nei pareri del Comitato, la reiterazione delle norme contenute nei decreti-legge venga valutata in termini più ampi di quelli indicati dalla stessa Corte costituzionale. Sono infatti puntualmente segnalati anche i casi in cui, nel testo originario, ovvero in quello trasmesso dal Senato, siano riprodotte disposizioni già presenti in precedenti provvedimenti di urgenza e successivamente espunte nel corso dell'iter di conversione del decreto. In riferimento a queste fattispecie, pur individuandosi una comune *ratio* tra il divieto di reiterazione di origine giurisprudenziale con quello parzialmente differente sancito dall'articolo 15, della legge n. 400 del 1988 ([108]), la posizione dell'organo è stata prudente, non arrivando (ancora?) ad intendere esplicitamente il divieto di reiterazione come riferibile anche alla *reiterazione parziale* di disposizioni soppresse durante il procedimento di conversione di un decreto andato a buon fine ([109]).

In questa sintetica disamina delle verifiche di costituzionalità di cui il Comitato per la legislazione si è fatto portatore, non è ancora dato di sapere se e quali sviluppi potranno discendere, in materia di decretazione d'urgenza, da due recenti pronunce della Corte sull'illegittimità di disposizioni contenute in decreti-legge per carenza dei presupposti costituzionali giustificativi dell'esercizio della decretazione d'urgenza ([110]). Pur con argomentazioni giuridiche non coincidenti, entrambe le decisioni hanno messo a fuoco l'esigenza di svolgere un reale e penetrante controllo sull'omogeneità dei contenuti dei decreti-legge, sia nella loro formulazione originaria che in quella definitivamente licenziata dalle Camere, con l'approvazione del disegno di legge di conversione. L'illegittimità delle norme censurate è, infatti, principalmente argomentata in ragione dell'impossibilità di riferire ad esse quella motivazione di straordinaria necessità ed urgenza che ha giustificato l'adozione dell'atto nel suo complesso.

Per tale via, richiedendo un nesso logico-giuridico tra le circostanze straordinarie *ex* articolo 77 della Costituzione che legittimano l'adozione dell'atto d'urgenza e ciascuna partizione dell'atto normativo, la Corte ha probabilmente attribuito un rilievo costituzionale (quanto meno come "indice sintomatico") a quel carattere di tendenziale omogeneità dei provvedimenti di urgenza che, pur non avendo testuale riscontro nel dettato costituzionale, è invece esplicitato nella citata legge n. 400 del 1988, nonché nei testi dei Regolamenti parlamentari ([111]). Né va dimenticato che l'articolo 96-*bis* del

Regolamento della Camera, contempla espressamente che nell'espressione del proprio parere sui decreti-legge il Comitato proponga «la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità ed omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previsti dalla vigente legislazione».

****

Oltre a regole desumibili in via diretta od indiretta dal diritto costituzionale, i parametri di valutazione cui il Comitato si richiama nella sua funzione di controllo sulla qualità legislativa sono mutuati altresì dalle regole sulla potestà normativa del Governo.

In particolare, i suddetti criteri sono ricavabili dalle disposizioni contenute dagli articoli 14, 15 e 17 della legge n. 400 del 1988, nonché, in misura più limitata, dalle previsioni recate dalla legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente). Anche se si tratta di limiti al potere legislativo codificati da legge ordinaria, e dunque formalmente derogabili da fonti di rango pariordinato, per alcune di esse non può non ravvisarsi un profilo di carattere ordinamentale, in quanto funzionali al corretto impiego delle fonti normative ed al rispetto di equilibri istituzionali costituzionalmente definiti ([112]).

Si pensi, ad esempio, alla previsione, recata dal citato articolo 15, secondo cui il Governo non può, mediante decreti legge, «ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento», ed alle conseguenze di una violazione di tale divieto; è evidente che in una simile regola si trasfonde uno dei principi generali di salvaguardia delle prerogative e delle funzioni degli organi costituzionali ([113]).

Va ulteriormente osservato come, nella trasposizione parlamentare dei limiti fissati dal citato articolo 15 della legge n. 400 del 1988, non mancano spazi in cui si possa esplicare un'ampia discrezionalità di giudizio. Così è avvenuto, ad esempio, nell'interpretazione del divieto di intervenire con decreti-legge nella materia elettorale ([114]), su cui si è invero sviluppata un'ampia giurisprudenza parlamentare, sia della Presidenza della Camera (con riguardo al diverso profilo dei limiti di esperibilità dello scrutinio segreto in materia elettorale), che nelle pronuncie del Comitato per la legislazione. Quest'ultimo ha ritenuto di addivenire ad un criterio interpretativo piuttosto elastico, escludendo che il divieto operi anche nei casi in cui il decreto-legge sia finalizzato a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali ([115]), mentre risulta invece limite invalicabile il nucleo essenziale

delle leggi elettorali, ovvero la normativa che disciplina la trasformazione di voti in seggi, ovvero quella che definisce i principi generali di accessibilità alle cariche pubbliche (ineleggibilità ed incandidabilità).

Con specifico riguardo al divieto per il Governo di conferirsi deleghe legislative mediante decreto-legge, nel rinviare a quanto già detto nel paragrafo dedicato all'ammissibilità degli emendamenti (par. 2.3), occorre nuovamente sottolineare il fondamentale ruolo svolto dalle pronunce del Comitato nel supportare la decisione in materia del Presidente della Camera, di considerare il divieto come riferito sia al testo del decreto-legge che alle norme ulteriori della legge di conversione.

Va anzi aggiunto che il Comitato per la legislazione ha costantemente ribadito che il suddetto divieto abbia una portata più ampia. Da un lato, esso impedisce l'inserimento nel decreto-legge (o nella legge di conversione) non solo di disposizioni che recano nuove deleghe, ma anche di disposizioni che siano, per loro natura, idonee ad incidere su deleghe legislative già conferite, al fine di prorogarne i termini di esercizio ([116]), ovvero di modificarne gli elementi costitutivi ([117]). Dall'altro, il divieto si estende a qualsiasi contenuto "sostanziale" del disegno di legge di conversione estraneo alla cosiddetta clausola di conversione ([118]) o alla mera clausola di salvezza di effetti prodottisi nelle more dell'approvazione della legge di conversione.

Non sembra, invece, immediatamente attivabile, in sede parlamentare, l'ulteriore limite di contenuto dei decreti-legge, sancito dal citato articolo 15 della legge n. 400 del 1988, che esclude la presenza in esso di clausole indirettamente volte a fare salvi gli effetti di un precedente decreto-legge non convertito nei termini costituzionalmente previsti. Nei pochi casi in cui ciò è avvenuto, il Comitato si è limitato a suggerirne una più corretta collocazione della norma nel disegno di legge di conversione ([119]).

Infine, estremamente complessa risulta la trasposizione parlamentare di quei caratteri di specificità, omogeneità ed immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge, cui il citato articolo 15 della legge n. 400 si riferisce ([120]).

Si sono precedentemente ricordate talune significative prese di posizione assunte in tempi recenti dalla Corte costituzionale, in riferimento al paramentro dell'omogeneità. Non è del tutto azzardato collegarle all'evidente inefficacia dei controlli parlamentari su tale aspetto. Dalla puntuale indicazione contenuta nell'articolo 96-*bis* che affida al Comitato il compito di proporre «la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità ed omogeneità e sui limiti di contenuto

dei decreti-legge, previsti dalla vigente legislazione» non è infatti derivato alcun virtuoso autocontenimento della potestà emendativa delle Camera, né un'effettiva azione di indirizzo dell'organo.

Non è facile comprenderne le ragioni, ma, presumibilmente, ciò è anche dovuto all'assenza di un "controinteresse" del "soggetto Parlamento" che possa costituire un valido freno all'ampliamento dei contenuti dei decreti legge. Peraltro, la significativa divergenza nell'interpretazione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti tra i due rami del Parlamento ha costituito uno degli aspetti di maggiore polemica tra Camera e Senato, cui non è risultata estranea la stessa Presidenza della Repubblica ([121]). Ma la problematica attivazione di un siffatto controllo discende anche, evidentemente, dalle difficoltà di definire criteri di valutazione oggettivi su cui innestare un giudizio di specificità ed omogeneità, che dovrebbe svilupparsi in una triplice direzione: nel quadro dei rapporti reciproci tra le singole disposizioni, nell'ambito dei rapporti tra ciascuna disposizione ed il titolo del provvedimento e, infine, nella correlazione che lega le singole norme con le circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, come indicate nel preambolo (e nella relazione di accompagnamento) del decreto-legge.

Questo aspetto permette di comprendere come la portata tecnico-giuridica delle pronunce dell'organo non sia priva di valenza politica. A maggior ragione quando vengono sfiorate tematiche a cui le forze politiche si mostrano particolarmente sensibili ([122]), come avviene in modo evidente ogni qual volta il parere sul provvedimento abbia invocato il rispetto dello Statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000 ([123]). In altri casi, la valutazione tecnica compiuta in questa sede non tocca corde invece politicamente altrettanto sensibili, non riuscendo, dunque, ad incidere in modo realmente efficace sui fattori che spingono la produzione normativa verso direzioni divergenti rispetto a parametri di qualità codificati.

L'esempio più lampante, in questo senso, è dato dalla cospicua casistica concernente *lato sensu* il fenomeno della delegificazione. I principi generali di tale tecnica legislativa dettati dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 – e costantemente richiamati nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione – si fondano sull'esigenza di incanalare l'azione di delegificazione di interi comparti normativi solo quando vi è una preventiva e concreta indicazione delle norme generali regolatrici della materia, nonché delle disposizioni per le quali si intenda determinare l'effetto abrogativo. La più recente tendenza normativa sembra, invece, muoversi inesorabilmente verso uno svuotamento della funzione di indirizzo del legislatore primario, che frequentemente non si

preoccupa né di indicare norme generali, né di individuare puntualmente gli effetti abrogativi conseguenti all'esercizio della potestà regolamentare.

Nei pareri espressi dal Comitato – unitamente ad una sempre più forte perplessità circa la reale idoneità dello strumento delegificatorio a semplificare l'ordinamento giuridico (dal momento che esso appare invece complicare l'intreccio delle fonti di regolazione) – emerge la preoccupazione sulla modalità concreta di utilizzazione dello strumento e sui potenziali effetti nel quadro delle fonti del diritto, tanto più quando utilizzata anche in ambiti oggetto di riserva (relativa) di legge ([124]) e quando l'autorizzazione all'esercizio della potestà normativa del Governo viene conferita in modo perpetuo o con la fissazione di tempi ampi e con termini di carattere ordinatorio.

****

Se, come si è precedentemente illustrato, l'azione del Comitato si caratterizza come "controllo negativo di qualità", ovvero come verifica del rispetto dei limiti legislativamente previsti, vi è però un secondo tipo di controllo di qualità, che si svolge nell'ambito della funzione consultiva del Comitato, di tipo "positivo".

Obiettivo primario è, infatti, quello di promuovere un uso degli strumenti normativi coerente e funzionale al miglioramento qualitativo dell'ordinamento nel suo complesso, in primo luogo promuovendo un ingresso morbido delle nuove norme giuridiche nell'arena del diritto vigente.

L'attenzione posta nei pareri del Comitato al corretto utilizzo della tecnica della novellazione (che compare con una frequenza a tratti maniacale) costituisce uno dei principali strumenti con cui realizzare l'obiettivo di coordinare disposizioni già esistenti e quelle nuove. Evitare che intervengano surrettizie ed implicite modifiche a disposizioni previgenti (e dunque senza una loro espressa novellazione o abrogazione) consentirebbe di ridurre significativamente lo *stock* di leggi "apparentemente" in vigore.

Il problema della "tecnica legislativa" consiste essenzialmente nel dare a ciascun atto normativo un assetto tale da agevolare il reperimento di quelli che risultano, di volta in volta, utili per la costruzione della norma da applicare ai casi concreti che si presentano. Peraltro, come opportunamente sottolineato dai fautori della codificazione del diritto, l'assenza di novelle (e di abrogazioni esplicite) comporta evidentemente l'intervento di un nuovo atto normativo del legislatore, per escludere dal "libro delle leggi" con un grado di certezza pari a quello normalmente proprio della legge, tutti quei testi

superati ovvero già tacitamente abrogati, provocando un esercizio superfluo del potere legislativo ([125]).

Non è necessario sottolineare come, anche per tale via, si consegua l'effetto di favorire la conoscibilità e la fruibilità delle norme giuridiche ([126]), e quindi di rafforzare la tutela dei principi di certezza del diritto e di chiarezza della volontà normativa, che hanno costituito la stella polare indicata dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988 sulla scusabilità dell'*ignorantia legis*.

Né è necessario soffermarsi sulla diretta connessione tra i suddetti valori di qualità legislativa (conoscibilità, chiarezza, certezza del diritto ecc.) e l'opera del Comitato per la legislazione volta a sciogliere rinvii normativi talmente complessi da rendere difficilmente identificabile la normativa sostanziale da parte degli stessi destinatari della disposizione ([127]), ovvero a chiarificare i significati tecnico-giuridici di formulazioni normative di non immediata comprensione, anche con l'obiettivo di agevolare la ricerca elettronica dei testi ([128]).

Emerge, dunque, una linea di intervento sui testi legislativi sottoposti all'esame dell'organo che, pur assumendo anche caratteri propri del *drafting* normativo di tipo formale, è sempre orientata in via diretta all'armonizzazione dell'ordinamento vigente nei suoi contenuti qualitativi di tipo giuridico-sostanziale.

Prova ne è la posizione del Comitato volta ad evitare interventi frammentari del legislatore ordinario su norme secondarie ([129]), su cui si è innestata un altrettanto costante orientamento del Presidente della Camera in sede di giudizio di (in)ammissibilità di emendamenti volti a realizzare tale effetto ([130]). La *ratio* giustificativa di questa valutazione risiede non soltanto nel dato formale di promuovere un corretto uso di ciascuno strumento normativo in riferimento alla sua posizione nella gerarchia delle fonti del diritto, quanto, piuttosto, in un obiettivo di politica legislativa. Quello di evitare un'inconsapevole riespansione della normazione primaria, cui conseguirebbe la vanificazione del faticoso processo di selezione delle materie degne di attenzione del legislatore rispetto a quelle da rimettere (parzialmente o integralmente) alla fonte di rango subordinato.

Il medesimo principio ispira anche la posizione che il Comitato per la legislazione ha assunto con riguardo a proposte normative volte ad incidere – in modo indiretto o comunque frammentario – su contesti normativi per i quali si è già avviato o completato un processo di codificazione, o di predisposizione di Testi unici. Anche in tale ambito, il richiamo ad un comportamento del legislatore che non sia contraddittorio con l'azione di razionalizzazione

del *corpus* normativo di riferimento eventualmente già intrapresa non poggia su formali parametri giuridici, quanto piuttosto su una valutazione degli obiettivi di politica legislativa che il Comitato ha ritenuto di far propri ([131]).

Conclusivamente, va opportunamente sottolineato come il ruolo assunto dal Comitato per la legislazione in sede di verifica di compatibilità costituzionale ed ordinamentale delle leggi non si sovrapponga affatto a quello svolto dalla I Commissione, né può considerarsi una sorta di anticipazione del futuro eventuale sindacato giurisdizionale, in quanto muove da presupposti diversi e del tutto originali.

Ciò risulta del tutto evidente se si tiene conto, innanzitutto, del significato politico conseguente all'aver affidato al Comitato per la legislazione, quasi esclusivamente, una funzione di controllo sull'utilizzo di strumenti legislativi che involgono la potestà normativa del Governo. In questo senso, non viene in rilievo, ad esempio, se vi sia stato o meno un "abuso" della decretazione d'urgenza da parte dell'Esecutivo o se, invece, i "contenuti vietati" (ai sensi dei parametri di giudizio richiamati) siano stati introdotti su iniziativa parlamentare. Né assume rilievo, in relazione a proposte di delegazione legislativa, se l'iniziativa sia governativa o di altra natura ([132]).

Per le valutazioni dell'organo fa invece premio il dato decisivo che specifici contenuti sono idonei ad alterare, in senso sfavorevole alle prerogative parlamentari, il rapporto tra i titolari del potere legislativo ed esecutivo. E dunque nella sua precipua *funzione di argine* - posto a tutela di equilibri e posizioni costituzionalmente delineate - che emerge un'ottica valutativa evidentemente diversa da quella imparziale propria della Corte costituzionale e, per alcuni versi, della stessa Commissione affari costituzionali.

Ma il reale *quid pluris* dell'apporto che il Comitato fornisce alla produzione legislativa risiede nella sua capacità di affermare, di legislatura in legislatura, orientamenti e linee interpretative consolidate e condivise ([133]). E dunque di sviluppare un complessivo intervento nella "carne viva" del flusso legislativo, soprattutto nella porzione di esso più sensibile, in quanto potenzialmente aderente alle linee di attuazione del programma politico prevalente.

Fattori quali l'assenza di un indirizzo maggioritario e la sua collocazione nell'alveo della Presidenza della Camera conferiscono contemporaneamente alle pronunce del Comitato autorevolezza sul piano tecnico, ma anche ponderazione con le scelte di politica legislativa che devono necessariamente animare un organo, composto da rappresentanti del popolo e che opera nell'ambito della massima Assemblea rappresentiva. Così che le

argomentazioni tecniche che animano i pareri del Comitato ben possono prestarsi all'uso (anche strumentale) che le opposizioni ritengano di farne. Anzi, esse devono risultare funzionali ad un processo di decisione cui forniscono il proprio apporto senza prevalere sulle legittime scelte che la dialettica maggioranza/opposizione produce. In quanto è su tali aspetti che si fonda la responsabilità politica che le forze parlamentari e governative assumono nei confronti della cittadinanza ([134]).

4 - *Il coordinamento formale del testo (cenni)*

Terminata la fase deliberativa, entrambe le Camere consentono un controllo finale sul testo legislativo per migliorarne la qualità, che va sotto il nome di coordinamento finale.

La fase del coordinamento finale assume particolare rilievo come attività di *drafting* formale, in quanto consente di procedere (esclusivamente) a quelle necessarie modifiche tecnico-formali, a carattere integrativo o correttivo, del testo risultante dalle votazioni ([135]).

Come noto, la nozione di coordinamento finale comprende due istituti regolamentari notevolmente diversi tra loro: il coordinamento finale preventivo (art. 90 c. 1, R.C.; art. 103, R.S.) e quello successivo, espressamente considerato nel Regolamento della Camera ma ammesso anche al Senato, sia pure in via di prassi.

Il primo, a carattere preventivo, è predisposto da soggetti qualificati (Comitato dei nove/relatore) e si sostanzia in una proposta emendativa di natura particolare per due aspetti: in quanto risulta riferita in modo unitario ad una pluralità di articoli e in quanto incide su testi che hanno già superato il vaglio dell'Assembea. Il *vulnus* di principi consolidati della procedura parlamentare – quali quello che vuole ciascun emendamento riferito ad un unico articolo e, soprattutto, quello di intangibilità di ciò che è già stato deliberato (secondo la regola del *ne bis in idem)* – viene tuttavia giustificato dalla funzione meramente tecnico-formale delle modifiche proposte, che ne legittima l'adozione con apposita deliberazione dell'Assemblea ([136]).

Più delicato è l'istituto del coordinamento formale successivo. In primo luogo in quanto esso è esclusivamente rimesso al Presidente, sia pure su autorizzazione (tacita) dell'Assemblea. Ma soprattutto in quanto le eventuali modifiche inciderebbero su un testo già definitamente approvato dall'Aula parlamentare e che dunque sarebbero adottate sotto l'esclusiva responsabilità

del suo massimo rappresentante ([137]). Ciò induce evidentemente la dottrina ad individuare margini estremamente ristretti di intervento sui testi legislativi ([138]). Per quanto riguarda il coordinamento finale successivo, va detto che la Corte costituzionale ha riconosciuto come pacificamente riconducibile ad esso ogni «correzione di errori materiali [ed ogni] correzione lessicale dei testi per conformarne la dizione alla sostanza» ([139]).

Per i profili oggetto di attenzione, ci si può limitare ad osservare come i due istituti svolgano una funzione di correzione formale dei testi legislativi piuttosto ridotta, con margini estremamente ristretti di coordinamento successivo e poco più ampi per il coordinamento preventivo.

In realtà, la prassi applicativa di quest'ultimo istituto, soprattutto alla Camera dei deputati, ha esteso parzialmente, i margini di intervento. Così, ad esempio, lo strumento del coordinamento "preventivo" è stato utilizzato per apportare modifiche finalizzate ad una migliore precisazione del contenuto di norme altrimenti di dubbia interpretazione ([140]), ed anche a fini di coordinamento con altre leggi in vigore ([141]).

Ma esso ha talvolta avuto una rilevante – quanto contestata – incidenza soprattutto in connessione a procedure di approvazione delle norme piuttosto caotiche, quali la presentazione dei cosiddetti maxiemendamenti del Governo, oggetto di correzione prima della votazione e finanche di coordinamento formale dopo il voto fiduciario. Infatti, al coordinamento, effettuato sulla base di quanto disposto dal Regolamento della Camera all'articolo 90, commi 1 e 2, può procedersi anche dopo la votazione di un emendamento interamente sostitutivo, su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia ([142]).

5 - *Conclusioni: le criticità del sistema dei controlli di qualità ed i possibili rimedi*

Può essere utile, in conclusione, condensare le principali caratteristiche del controllo sulla qualità della legge in una sintetica formula: il *drafting* legislativo – nel significato che tale concetto ha assunto nel diritto parlamentare – altro non è se non la risultante di un "sistema di qualità" che informa di sé l'intero procedimento legislativo parlamentare; un sistema complesso, in quanto articolato in una pluralità di strumenti diversificati in base al tipo di prodotto su cui incidono (progetto di legge, decreto-legge, emendamento, schema di atti normativi, norma di delegazione legislativa, legge finanziaria

ecc.) ma anche in relazione agli interessi istituzionali delle Camere concretamente coinvolti nel processo decisionale.

Il controllo di qualità non si sostanzia, dunque, in una verifica istantanea dei requisiti formali e sostanziali dell'atto legislativo, ma si configura come una "griglia di valutazione" inserita nei meccanismi della produzione normativa, dai caratteri estremamente raffinati e sofisticati ma sulla cui efficacia, tuttavia, incidono negativamente fattori ordinamentali che determinano un'allargamento delle maglie poste a tutela della qualità delle leggi.

Su alcuni di questi momenti di crisi del sistema di controllo qualitativo è opportuno soffermarsi.

5.1 - *I maxiemendamenti*

L'approvazione in un'unica soluzione di un singolo emendamento – presentato dal Governo in connessione alla posizione della questione di fiducia – interamente sostitutivo del testo legislativo all'esame dell'Assemblea, rappresenta probabilmente la principale forma di elusione dei meccanismi parlamentari posti a presidio della qualità dei testi legislativi. Il ricorso ai cosiddetti maxiemendamenti fiduciati è risultata una prassi frequente delle ultime legislature, fino a divenire una costante modalità di conclusione dell'esame parlamentare delle leggi finanziarie annuali.

Le ragioni che hanno prodotto il fenomeno sono note. In gran parte, esse afferiscono all'assetto politico e costituzionale dell'ordinamento italiano, quale, tra le altre, la debole coesione interna che ha tradizionalmente caratterizzato l'Esecutivo e la sua maggioranza parlamentare. Ma vi sono anche concause riconducibili a regole scritte e non scritte che, limitando l'agibilità politica delle Aule parlamentari da parte del Governo, lo ha indotto ad usare simultaneamente lo strumento del maxiemendamento e quello della votazione di fiducia per scongiurare tattiche dilatorie (e possibili agguati) nelle procedure di approvazione degli atti qualificanti il proprio indirizzo politico.

Per i profili che qui interessano, la «*worst practice*» ([143]) della produzione legislativa mediante l'approvazione di maxiemendamenti rileva sotto due aspetti: quello della "confezione" formale della legge e quello della "tenuta" dell'istruttoria legislativa e delle sue risultanze.

Il primo elemento può apparire un fattore patologico di minore rilievo. Purtuttavia, ha un certo impatto – anche sul piano emotivo – l'introduzione nel mondo del diritto di leggi strutturate in un numero limitato di

articoli, ciascuno però composto da un numero di commi ([144]) e di disposizioni normative quasi infinito ([145]). Come rilevato in più occasioni anche nelle pronunce del Comitato per la legislazione, tale circostanza – che peraltro integra una difformità rispetto alle indicazioni contenute nella «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» ([146]) – non agevola né la lettura, né la comprensione del testo ([147]), rende più criptica la lettura delle disposizioni (anche tenuto conto dell'assenza delle rubriche degli articoli) e rappresenta dunque «una modalità di produzione normativa non conforme alle esigenze di fruibilità e conoscibilità della normativa vigente» ([148]).

Queste valutazioni, pur espresse nel linguaggio prudenziale tipico dell'organo, appaiono comunque porre in stretta correlazione una simile modalità di articolazione del testo giuridico con l'effetto di immediato pregiudizio delle esigenze di certezza del diritto, anche nella sua accezione più banale, ovvero quello della mera reperibilità delle fonti di diritto ([149]).

Non costituisce un rimedio risolutivo, ma comunque può agevolare la reperibilità della norma il ricorso, in sede di pubblicazione, di sintetiche note a margine «che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi» ([150]), cui il Comitato per la legislazione in più circostanze ha invitato a ricorrere ([151]).

Come si è detto, l'approvazione di un maxiemendamento sostitutivo del testo all'esame dell'Assemblea può produrre un secondo effetto, di maggiore gravità: quello di introdurre, in misura più o meno ampia, disposizioni nuove in luogo di quelle che sono state oggetto dell'istruttoria legislativa fino a quel momento svolta, le cui risultanze sarebbero dunque interamente vanificate ([152]), compresi gli esiti dei controlli di qualità che in essa si inseriscono.

Per le finalità che qui interessano – forse anche in reazione ad una letteratura ([153]) sempre più apertamente schierata per l'illegittimità costituzionale di articoli *omnibus* approvati con voto fiduciario – va però registrato un orientamento relativamente recente del Presidente della Camera ([154]) diretto a realizzare un surrettizio reingresso, nel procedimento, di meccanismi di *drafting* legislativo. Pionieristica, in questo senso, la decisione assunta nel dicembre del 2003, quando si arrivò ad escludere la possibilità di presentare un unico emendamento interamente sostitutivo di un intero disegno di legge quando questo sia particolarmente complesso (legge finanziaria), dovendosi invece procedere ad una suddivisione del testo (in concreto, lo si divise in tre articoli) al fine di assicurare comunque una – sia pur minima – pluralità di fasi di discussione e voto.

Per quanto tale affermazione non abbia poi avuto seguito negli anni successivi, su di essa si è comunque sviluppata una giurisprudenza presidenziale volta a porre alcuni (limitati) paletti alla presentazione ed all'ammissibilità dei contenuti dei maxiemendamenti, al fine di garantirne la coerenza rispetto a quel complesso di norme regolamentari che presidiano la coerenza del procedimento legislativo. In questo senso va letto il divieto (in taluni casi) di inserire nel maxiemendamento modifiche diverse da quelle proposte in emendamenti già precedentemente valutati dalla Commissione di merito ([155]); o anche l'obbligo di corredare l'emendamento con una relazione tecnica, inteso come requisito essenziale ai fini della valutazione di ammissibilità svolta dalla Presidenza ([156]).

Si tratta di una prassi virtuosa, cui tuttavia il Senato non ha inteso dare seguito ([157]). Viceversa, presso la Camera alta l'emendamento viene sistematicamente trasmesso alla Commissione bilancio affinché questa, «in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, possa informare l'Assemblea (…..) circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni», secondo una modalità procedurale adottata anche dalla Presidenza della Camera in sporadici casi, tra cui in occasione dell'ultima votazione di un maxiemendamento durante la XV legislatura ([158]).

5.2 - *I decreti-legge "milleproroghe"*

Nella sintetica indagine sui principali fattori di criticità del prodotto legislativo del Parlamento, un cenno merita anche il fenomeno dei cosiddetti decreti-legge *milleproroghe* ([159]).

Si tratta di una tipologia di provvedimento che racchiude in sé il maggior numero di deviazioni rispetto al modello ideale di legislazione che il Comitato per la legislazione persegue. Le problematiche generate dal decreto milleproroghe e analizzate nel corso del seminario sono molteplici, a cominciare dall'iter di conversione in legge, durante il quale il decreto si arricchisce di numerosi articoli e commi, spesso oscuri nella formulazione, che ne aumentano la frammentarietà e l'eterogeneità ([160]). Con riguardo al tema della qualità della legislazione il milleproroghe rappresenta perfettamente l'esempio uguale e contrario di come andrebbe scritto un atto legislativo.

Le problematiche classiche proprie dei decreti-legge *omnibus* si saldano in questo provvedimento con ulteriori peculiari elementi di patologia norma-

tiva, realizzando un effetto moltiplicatore di ciascuno di essi di portata estremamente negativa.

Infatti, non solo esso appare palesemente divergere dai presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, difficilmente riscontrabili allorché si tratti di prorogare o differire termini previsti da leggi o altre fonti ([161]). Ma, in più, si manifesta come atto ontologicamente disomogeneo quanto alla materia (disomogeneità "oggettiva"), quanto ai destinatari (disomogeneità "soggettiva", essendo connesso ad ambiti di competenza di una pluralità di settori della Pubblica amministrazione) ed infine, risulta disomogeneo finanche sul piano "teleologico-funzionale", dal momento che la veste formale delle singole norme di proroga di termini non infrequentemente cela il diverso obiettivo di introdurre discipline di carattere sostanziale; né è raro, data il suo carattere di periodicità (normalmente al 30 dicembre di ciascun anno), che esso finisca per configurarsi anche come un provvedimento correttivo della stessa legge finanziaria ([162]).

Tale aspetto incide sulla tenuta dei controlli di qualità previsti in sede parlamentare, pregiudicando una reale istruttoria presso le singole commissioni competenti sui comparti normativi interessati dalle proroghe ([163]).

Ma incide negativamente anche sulle procedure di valutazione ordinamentale, inefficaci rispetto ad una mole di interventi che, già *ab origine* particolarmente corposa, si arricchisce notevolmente durante l'iter di conversione ([164]), assorbendo contenuti che sono dunque sottratti all'esame delle commissioni e del Comitato per la legislazione cui sarebbe in via ordinaria demandato un siffatto controllo qualitativo ([165]).

Ed infine, vanifica la stessa giurisprudenza presidenziale sull'inammissibilità degli emendamenti non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. La prassi applicativa sui decreti-legge "milleproroghe" si è infatti dovuta attestare sul diverso criterio della finalità del decreto, quale oggettivamente desumibile dal testo del provvedimento (analogamente a quanto avviene per i disegni di legge di conversione di decreti-legge connessi alla manovra finanziaria), nel senso di ammettere quindi tutti gli emendamenti comunque volti a prorogare termini in scadenza ([166]). Senza tener conto del dato fattuale che siffatti provvedimenti si prestano a pratiche consociative di tipo spartitorio, ponendo le basi per decisioni *nemine contradicente* che, in ultima analisi, possono superare anche l'eventuale valutazione negativa sull'ammissibilità di proposte emendative.

5.3 - *Il bicameralismo*

Conclusivamente, non può sfuggire ad una sintetica panoramica delle cause di malfunzionamento delle fasi di verifica qualitativa delle leggi, la tematica del bicameralismo italiano, storicamente caratterizzatosi nel senso dell'autonomia delle Camere nei loro reciproci rapporti, nonché nelle relative norme regolamentari e prassi applicative. Gran parte delle difficoltà concernenti uno sviluppo armonico dei procedimenti legislativi sono – a torto o a ragione – ascritti ad un bicameralismo perfetto che duplica le fasi procedimentali, assoggettandole a regole diverse e talvolta non perfettamente congruenti ([167]).

Ed invero, ogni forma di disarmonia normativa tra le Assemblee rappresentative indebolisce la tenuta della regola, la cui applicazione viene percepita come arbitrio quando non è perfettamente corrispondente a quella adottata dall'altro ramo del Parlamento ([168]). La stessa presenza del Comitato per la legislazione alla sola Camera dei deputati non contribuisce certamente a rafforzare l'incidenza del *drafting* normativo svolto in sede parlamentare.

Questi percorsi "accellerati", cui si è fatto cenno – sostanzialmente elusivi dei meccanismi di controllo qualitativi sui testi legislativi presenti nell'ordinamento parlamentare – sono dunque intrapresi e giustificati dall'Esecutivo (con la proliferazione dei decreti-legge e l'uso strumentale della questione di fiducia sui maxiemendamenti) e dagli stessi parlamentari (attraverso una pressione emendativa sui singoli provvedimenti cui i Presidenti di Assemblea non possono interamente sottrarsi), sul presupposto della percepita lentezza e inefficienza del sistema parlamentare di approvazione delle leggi.

5.4 - *Le prospettive*

Il miglioramento degli strumenti di *drafting* normativo di tipo parlamentare passa, dunque, principalmente attraverso un mutamento istituzionale, il cui principale obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare che la navigazione degli atti legislativi di maggior rilevo politico verso il loro porto di approdo sia "sicura" nei tempi e nei modi.

Quanto ai "tempi", non appare in realtà necessario alcun radicale intervento sui Regolamenti parlamentari, che già recano strumenti di contingentamento e compressione dei tempi assolutamente efficaci ed adeguati all'obiettivo di tempestiva conclusione del procedimento. Nella prassi parla-

mentare si sono, infatti, ormai affinate e consolidate pratiche di ripartizione dei tempi disponibili idonee a consentire la conclusione dei dibattiti in tempi certi ed estremamente ridotti. Prova ne sia l'uso estremamente ridotto della facoltà di chiedere un termine certo di conclusione dell'iter parlamentare, che pure il Regolamento della Camera mette a disposizione del Governo per i provvedimenti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ([169]).

Al riguardo, resta il nodo intricato dell'esclusione dal contingentamento dei tempi, alla Camera dei deputati, per la conversione in legge dei decreti-legge, in virtù della decisione di "congelare" l'applicazione di questo istituto adottata – fin dalla XIII legislatura – alla luce dell'esigenza politica di evitare un abuso governativo della decretazione di urgenza ([170]). Se le ragioni politico-istituzionali che giustificarono l'orientamento assunto nel 1997 dal Presidente della Camera Violante, e successivamente confermato anche dai Presidenti Casini e Bertinotti, sembrano permanere anche attualmente, è altrettanto vero che, in un quadro di reale mutamento delle condizioni politico-parlamentari che consentissero di sterilizzare i procedimenti legislativi dalle patologie sopra descritte, potrebbero non esservi controindicazioni a sciogliere questa riserva.

Quanto ai "modi", lo strumento prioritario potrà essere solo la costruzione di procedimenti parlamentari – di tipo parafiduciario – che riconoscano il ruolo del Governo quale principale promotore dell'azione legislativa, e gli attribuiscano il diritto di legare la sua maggioranza a contenuti normativi che siano dall'Esecutivo conosciuti e validati. Tale facoltà si dovrebbe però legare a due vincoli.

Ciascuno di questi contenuti deve essere proposto entro margini di tempo congrui per essere debitamente istruito nel merito (e dunque sottoposto a tutta la griglia di controlli di qualità precedentemente descritti) in sede parlamentare, impedendo cioè che nel processo deliberativo siano introdotti nuovi elementi all'ultimo minuto (come invece attualmente consentito). Inoltre, dovrebbe riconoscersi valore di deliberazione finale preliminare a ciascun voto: in altri termini, l'esito positivo di ciascuna deliberazione – riguardante l'approvazione in modo puntuale di una singola disposizione, in ossequio al principio costituzionale dell'approvazione delle leggi articolo per articolo – deve essere condizione necessaria per la prosecuzione dell'iter del complessivo intervento legislativo, così da preservare da agguati parlamentari l'unitario indirizzo politico che il Governo ha inteso trasfondere nel provvedimento.

Note

(1) La citazione è tratta dall'intervento del Presidente Violante nel corso della Riunione interistituzionale sulla legislazione, che ha avuto luogo nella sala della Lupa di Palazzo Montecitorio il 21 giugno 1999. Gli atti sono consultabili nella sezione del sito Internet della Camera dei deputati (*www.camera.it*), dedicato alle iniziative del Comitato per la legislazione nel corso della XIII legislatura.

(2) Nella premessa della «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997, si legge «Molti moderni ordinamenti giuridici sono caratterizzati dalla inflazione legislativa. In ogni Paese il fenomeno si presenta con caratteristiche proprie. Esiste tuttavia un comune denominatore costituito da un numero di leggi considerato eccessivo e da una qualità considerata scadente. (…) L'ordinamento italiano presenta gli stessi difetti, acuiti dalla esistenza in Costituzione di ampie riserve di legge e da una cultura politica che vede nel Parlamento la sede di regolamentazione globale della vita del Paese e dei cittadini. (…) Il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione».

(3) Vale la pena richiamare alcuni passi del primo documento presentato in Giunta per il Regolamento (e pubblicato in allegato al resoconto della seduta dell'8 aprile 1997) dai relatori onn. Guerra, Lembo e Tassone, incaricati di formulare la proposta di riforma sull'istruttoria legislativa e la qualità della legislazione: «Si tratta, quindi, di portare ad una prima conclusione la riflessione svolta fin dall'inizio della legislatura intorno alle più gravi e persistenti patologie del procedimento legislativo – oramai macroscopicamente evidenti, sia nelle procedure sia nella qualità del prodotto finale – definendo ipotesi di modifica regolamentare. Pertanto, dal metodo di lavoro adottato dalla Giunta conseguono le caratteristiche delle proposte da avanzare, che sono le seguenti: (…) completare con modifiche regolamentari, secondo gli impegni a suo tempo assunti, il lavoro già svolto nei primi sei mesi della legislatura per la emanazione delle circolari dei Presidenti della Camera e del Senato del 10 gennaio 1997, in tema di istruttoria legislativa e di qualità dei testi legislativi; far fronte a fatti nuovi sopravvenuti ed in particolare alla sentenza della Corte costituzionale in tema di reiterazione di decreti-legge, che ha definitivamente superato tutto un sistema di produzione normativa e quella sorta di equilibrio tra maggioranza e opposizione, ad esso associato, che aveva in qualche modo assicurato i flussi legislativi negli ultimi anni; (…) attribuire assoluta priorità alla crescente richiesta di qualificate componenti della società civile per arrestare la degenerazione legislativa e per introdurre anche in Italia forme di controllo sull'efficacia, la chiarezza e la capacità di semplificazione delle nuove leggi, analoghe a quelle adottate in altri paesi».

(4) Come noto, la citata sentenza afferma «l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione».

(5) L'interpretazione della citata sentenza della Corte costituzionale come una censura al Parlamento prima ancora che al Governo (che pure risultava essere l'autore dell'abuso) appare suffragata anche dal seguente ragionamento: ove la Corte avesse voluto semplicemente porre un freno all'abuso dei poteri di decretazione d'urgenza, la via maestra sarebbe dovuta essere, evidentemente, quella della verifica dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza. Strada che, invero, la Corte aveva iniziato ad intraprendere nel corso del precedente anno con la sentenza n. 29 del 1995, salvo poi incamminarsi nella direzione del più "oggettivo" parametro del divieto di reiterazione. Va peraltro ricordato che la suprema Corte – richiamandola anche nelle due recentis-

sime sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, di cui *infra* – non ha mai del tutto abbandonato la strada tracciata dalla sentenza del 1995, nella quale si legge che «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza».

(6) Prima ancora che l'investitura diretta dei presidenti delle giunte regionali trovasse ingresso nell'articolo 122 della Costituzione (con la legge costituzionale n. 1 del 1999, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni»), tale mutamento politico-istituzionale era già conseguito alla legge n. 43 del 1995. Per quanto essa non prevedesse alcuna designazione giuridicamente vincolante del candidato alla carica di "governatore", già nella sua prima sperimentazione si è realizzata una sostanziale elezione diretta del Presidente della giunta regionale, semplicemente ratificata dal Consiglio regionale. Sul punto, si veda G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Il Mulino, Bologna, ed. V, pp. 97-98.

(7) Il testo vigente della legge n. 59 del 1997 prevede, all'articolo 20, che sia presentato «entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo».

(8) Il 10 gennaio 1997 viene emanata la «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni»; il 24 settembre 1997 giunge ad approvazione una complessiva riforma regolamentare che rafforza i poteri istruttori delle commissioni (articolo 79), istituisce il Comitato per la legislazione (articolo 16-*bis*), interviene significativamente sull'organizzazione dei lavori per rafforzarne gli strumenti della programmazione (articoli 23 e 24) e quelli diretti a ridurre i tempi di discussione nonché il numero delle votazioni (articolo 85-*bis*). Nel corso del 1999 il disegno di riforma regolamentare si completa con le nuove disposizioni destinate a rafforzare il ruolo della Commissione bilancio nell'ambito dell'istruttoria legislativa di carattere finanziario e del Comitato per la legislazione in relazione alla delegazione legislativa. Infine, il 20 aprile 2001 i Presidenti delle Camere, congiuntamente al Presidente del Consiglio, adottano la «Circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi».

(9) Non è questa la sede per approfondire le diverse definizioni di *drafting* normativo. Appare opportuno tuttavia ricordare come la distinzione classica (su cui si veda, ad esempio, C. D'Orta, V. Di Porto, «L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti» in *Rassegna Parlamentare,* 1995, n. 3, tra *drafting* formale – che attiene alla struttura formale del testo – e *drafting* sostanziale – che attiene invece essenzialmente alla progettazione della legge ed alla sua efficacia – non è pienamente idonea a ricomprendere un'attività di *drafting* che si pone invece in termini dinamici, come elemento che informa una complessa attività procedimentale di valutazione dei testi legislativi, quale essa si realizza concretamente nel procedimento ordinario di approvazione delle leggi alla Camera dei deputati. La prospettiva cronologica, offerta da R. Dickmann, in P*rocedimento legislativo e coordinamento delle fonti,* ed. Jovene, Napoli 2006*,* che individua un'attività tripartita di *drafting* preliminare, *drafting* in commissione e *drafting* finale, pur non lontana da quella prospettata nel testo, rischia però di far prevalere l'aspetto procedimentale su quello sostanziale. Invero, come si vedrà *infra*, il giudizio qualitativo non può e non deve mai prescindere, principalmente, dalla chiarezza interpretativa e dall'efficacia della norma.

(10) P. Zuddas, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Roma, 2004, dedica particolare attenzione alla posizione di confine del *drafting* sostanziale ed ai profili di politicità sottesi ad un giudizio tecnico (si vedano in particolare p. 45 ss.). Va tuttavia precisato che le

attività di *drafting* cui ci si riferisce nel testo non sono mai giuridicamente e formalmente imputabili alle burocrazie parlamentari, ma promanano dagli organi, a composizione politica, che intervengono nel procedimento legislativo, siano esse le commissioni, il Comitato per la legislazione o la stessa Presidenza della Camera.

(11) In ordine all'espressione «legislazione complessa» ed ai suoi molteplici significati si rinvia alle ampie analisi e descrizioni del fenomeno sviluppate nelle note di sintesi che accompagnano annualmente l'edizione del Rapporto sulla legislazione, pubblicato dalla Camera dei deputati. «Fin dalla prima edizione del 1998, il *Rapporto* ha individuato nello sviluppo delle forme di legislazione complessa – e cioè composta da una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegate – la forma di produzione normativa tipica di questa fase, che riflette le più ampie trasformazioni in atto nel nostro Paese. La legislazione complessa risponde alla esigenza di regolare e procedimentalizzare con legge la dinamica dei rapporti tra la pluralità dei coautori dei moderni processi di *governance*. In questi casi il ricorso alla legge per definire obiettivi, metodi e procedure riflette anche il modo del Parlamento di partecipare alle organizzazioni di tali processi, che hanno necessariamente il loro centro nell'Esecutivo» (*Rapporto sulla legislazione 2007*, ed. Camera dei deputati, p. 3).

(12) Le perplessità in ordine alla scelta di combinare funzioni tecniche e funzioni politiche sono state numerose e risultano ciclicamente riproposte. Durante l'esame delle riforme regolamentari simili critiche sono state esplicitamente espresse nella «Nota sulla proposta di istituzione di un Comitato per la legislazione», presentata da alcuni deputati di opposizione (e pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il Regolamento del 7 luglio 1997). Nella «Nota» si proponeva, in alternativa, la costituzione di un Servizio per la progettazione normativa ed il *drafting*. Per analoghe considerazioni si rinvia a A. Ruggeri, «Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)», in *Rassegna parlamentare*, 1999, n. 1 che considera destinato a produrre una crisi di rigetto ogni tentativo di trapianto di attività tecniche su un corpo politico.

(13) Una conferma del ruolo del Governo nella produzione legislativa la si ricava dalle periodiche pubblicazioni degli *Appunti del Comitato per la legislazione*, reperibili nella sezione del sito Internet *www.camera.it* dedicata all'Osservatorio sulla legislazione. Il dato aggiornato al 15 marzo 2008 indica che l'88,93 per cento delle leggi approvate derivano dall'iniziativa del Governo (*La produzione normativa nella XV legislatura, n. 6).*

(14) La *ratio* unificante di numerose norme introdotte nel quadro dell'istruttoria parlamentare, è quella di realizzare un canale di continua interlocuzione con il Governo. Si vedano, ad esempio: l'articolo 16-*bis,* comma 2, secondo cui alle sedute del Comitato per la legislazione partecipa il rappresentante del Governo; l'articolo 79, ai commi 3 e 5, che consente alle commissioni di «richiedere al Governo di fornire dati ed informazioni», nonché di richiedere apposite relazioni tecniche; ai sensi dell'articolo 83, comma 1-*bis*, analoga richiesta può essere prodotta anche durante il dibattito in Assemblea.

(15) Tale controllo si svolge abitualmente sui progetti di legge, ma a tale controllo non sono sottratti nemmeno i contenuti dei decreti-legge, che pure sono presentati alle Camere dopo la loro pubblicazione e, dunque, già vigenti. Per essi, qualsiasi azione di correzione del testo è ovviamente preclusa, in quanto il testo stampato in sede parlamentare deve essere assolutamente conforme a quello riportato nella *Gazzetta Ufficiale*. Ciò non preclude, tuttavia, che siano piuttosto frequenti le segnalazioni inoltrate – in via informale – ai competenti uffici governativi, come si ricava indirettamente da altrettanto frequenti casi di rettifica e di conseguente ripubblicazione del provvedimento in *Gazzetta Ufficiale*. Peraltro, sulla legittimità della prassi della ripubblicazione sono stati sollevati dubbi in sede parlamentare (si veda, ad esempio, il dibattito del Senato del 18 luglio 2007). Per un'ampia casistica sui casi di rettifica di leggi e decreti legislativi, nonché sulle posizioni principali assunte dalla Corte costituzionale in merito, si rinvia a R. Chieppa, «Rettifiche di leggi e decreti legislativi, tra prassi antiche e recenti, intensificazione dei fenomeni, rischi e norme regolamentari inadeguate», in *Giurisprudenza Costituzionale* 2006*, I,* p. 706 ss, ove si rileva, peraltro, come «di fronte ad isolati casi di rettifiche di testi legislativi in epoca risalente del secolo XIX e nei primi ottanta anni del secolo XX (…) sono enormemente aumentati negli ultimi anni i casi di interventi di rettifiche».

(16) Sul potere di ammissibilità dei testi si richiamano le affermazioni della Presidenza della Camera nella seduta della Giunta per il Regolamento del 17 febbraio 2004: «la questione è affrontata, in particolare, dall'articolo 139-*bis* del Regolamento, ove si prevede che il Presidente valuta l'ammissibilità degli atti parlamentari con riguardo alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni e, con riferimento specifico ad ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi, e dall'articolo 89, che dispone che il Presidente possa negare l'accettazione e lo svolgimento di tali atti, ove formulati con frasi sconvenienti e possa rifiutarsi di metterli in votazione. Si richiama poi la circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996 sugli atti di sindacato ispettivo nonché il parere reso dalla Giunta per il Regolamento il 24 ottobre 1996, sulle regole di correttezza nello svolgimento degli interventi».

(17) Nel rinviare a quanto si dirà *infra*, si può comunque anticipare che tale principio ha portata generale. Esso ha infatti trovato applicazione, nonché una sua esplicita affermazione, nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 marzo 2002, con riguardo al giudizio di ammissibilità sugli emendamenti; vero è che in questo ambito le prerogative presidenziali sono ancora più ampie, in ragione della loro natura di strumenti di voto caratterizzati da immediatezza, quindi non soggetti ad alcun procedimento parlamentare di verifica di conformità costituzionale, cui sono invece soggetti i progetti di legge nel loro complesso. Anche l'omologa Giunta del Senato (si veda, in particolare la seduta del 16 dicembre 1994) ha manifestato un orientamento prevalentemente favorevole al riconoscimento di un potere presidenziale di dichiarare inammissibili progetti di legge contrastanti con il dettato costituzionale.

(18) Non è nemmeno il caso di specificare che il giudizio di inammissibilità non colpisce ovviamente tutte le proposte di legge ordinarie che incidono surrettiziamente su norme di rango costituzionale, in quanto per esse si procede, con il consenso del presentatore e salvo loro ritiro, ad una loro riqualificazione in termini di proposta costituzionale (o, in alcuni casi, di modifica del Regolamento parlamentare).

(19) Nella seduta della Camera del 5 febbraio 1997 (XIII legislatura), la Presidenza ha dichiarato inammissibile una proposta di legge costituzionale recante norme sullo svolgimento di referendum sull'autodeterminazione, presentata da deputati appartenenti al gruppo della Lega Nord per l'indipendenza della Padania. In tale circostanza, il Presidente richiamò, unitamente alla citata sentenza della Corte costituzionale 15 dicembre 1988, n. 1146, il limite espresso alla revisione costituzionale costituito dall'articolo 139 che rende immodificabile la forma repubblicana. Secondo quanto affermato dal Presidente della Camera, con lettera del del 4 febbraio 1997 all'onorevole Comino, primo firmatario della proposta, la previsione della possibilità di indire un referendum per la secessione quando in un territorio della Repubblica che abbia 500 mila abitanti lo richieda il 10 per cento, approntava una procedura tendente a stabilire, «un metodo per la dissoluzione dell'ordinamento statuale in un numero illimitato di Stati indipendenti e sovrani [e comunque recante] in sé la possibilità della scomparsa dell'entità costituzionale denominata Italia». Pur nel riconoscimento della maggiore complessità dei limiti in tema di iniziative di rango costituzionale, il Presidente rilevò dunque una «evidente e abnorme contraddizione rispetto all'ambito della revisione definito dal sistema degli articoli 138, 139, 1 e 5 della Costituzione».

(20) L'affermazione di tale limite al potere costituente è avvenuta, nel corso della XIV legislatura, in relazione a proposte di alcuni deputati del gruppo di Rifondazione comunista di revisione dell'articolo 54 della Costituzione, volta ad introdurre il principio della disobbedienza civile quale diritto-dovere di tutti i cittadini, esercitabile in forma individuale o collettiva, nei casi in cui «i pubblici poteri e il Governo violino le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla Costituzione«. Il Presidente della Camera, con lettera del 7 giugno 2002, indirizzata all'on. Deiana, prima firmataria della proposta di legge in questione, ha formulato il proprio giudizio di inammissibilità della proposta evidenziando che «il contenuto di tale proposta si pone, infatti, in netto contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale – la cui osservanza costituisce il limite entro il quale deve essere esercitato il potere di revisione costituzionale [in quanto] ignora o si pone al di fuori del sistema delle garanzie che la stessa Costituzione configura al fine di accertare e sanzionare le eventuali violazioni dei principi, delle libertà fondamentali e dei diritti costituzionali da parte di qualunque soggetto esse provengano, a partire dai pubblici poteri».

(21) Si tratta di una tematica che, nel corso della XV legislatura, ha conosciuto una casistica estremamente ampia, soprattutto in relazione alla tutela dei profili dell'autonomia finanziaria e contabile dei due rami del Parlamento, su cui invece intendevano intervenire proposte di legge sul trattamento economico e pensionistico dei parlamentari (*rectius,* assegno vitalizio: Corte cost., n. 289 del 1994). Trattandosi di una materia che, come noto, è disciplinata da regolamenti interni (adottati dagli Uffici di Presidenza delle Camere) e che, per prassi costituzionale consolidata, appare riservata alla sfera di autonomia delle due Camere, e dunque non disciplinabile con legge, l'ammissibilità delle suddette proposte, senza che vi sia mai stata una "emersione" degli interventi presidenziali, risulta sempre condizionata alla loro compatibilità con il richiamato principio di autonomia. Si rinvia, ad esempio, ai testi delle proposte; Borghesi A.C. 2643 e Cannavò A.C. 2686 presentate alla Camera; si veda anche il disegno di legge Turigliatto A.S. 1610, presentato al Senato; inoltre, nella XIII legislatura due propose di legge, rispettivamente del deputato Taradash, sulla trasmissione in via telematica delle sedute parlamentari, e dell'on. Caparini, sulla vendita delle autovetture degli organi costituzionali, su cui la Presidenza aveva sollevato talune perplessità, non hanno poi ricevuto pubblicazione in quanto ritirate dai sottoscrittori.

(22) Con riguardo ai rapporti sovranazionali, la sfera di inammissibilità delle proposte di legge si ricava *a contrario* dall'innovativa prassi che, a partire dalla XIII legislatura, ammette la presentabilità di progetti di legge di ratifica di accordi internazionali: la Giunta per il Regolamento ha infatti stabilito (sedute del 23 giugno 1998, del 7 e 23 luglio 1998 e del 5 maggio 1999), l'ammissibilità di proposte di legge di iniziativa parlamentare volti ad autorizzare la ratifica di accordi già sottoscritti dal Governo. La "sottoscrizione dell'accordo" costituisce, dunque, presupposto indispensabile di ammissibilità, come si desume dalla decisione di chiedere al Governo di informare le Camere dei trattati da esso stipulati, al fine di renderli pienamente conoscibili a tutti i deputati e consentire loro l'eventuale presentazione delle relative proposte di legge di ratifica. Non sembrano sussistere dubbi neanche in ordine alla inammissibilità di progetti di legge destinati, *ictu oculi*, a sottrarre lo Stato dagli obblighi discendenti dall'appartenenza all'Unione europea (su cui si veda, in particolare, R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo,* ed. Jovene, Napoli, 2006, p. 15 ss.). Maggiori dubbi si sono invece posti in riferimento a proposte di legge di iniziativa parlamentare, volte all'adesione a convenzioni internazionali non sottoscritte dal Governo italiano: il caso si è posto il 17 dicembre 2006 con riguardo ad un progetto di legge (a firma Frias, Mascia, Franco Russo, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite»). La proposta aveva dunque ad oggetto la ratifica di una Convenzione che – come risultava nella relazione introduttiva – il Governo italiano non aveva sottoscritto né aveva ancora manifestato alcuna intenzione in tal senso. Ciò ha determinato il mancato annuncio della suddetta proposta.

(23) Si vedano, in particolare, le sedute della Giunta per il Regolamento della Camera (16 ottobre 2001) e del Senato (23 ottobre 2001).

(24) Sul punto si veda C. Di Andrea, «L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali» in *Le Regioni*, XXX, n. 1, febbraio 2002, ove si ipotizzano procedure selettive a monte che, pur non arrivando a configurare un potere del Presidente di dichiarare improcedibili progetti di legge potenzialmente contrastanti con il riparto di competenze legislative costituzionalmente fissato, siano idonee a subordinare la procedibilità dell'iniziativa normativa all'esplicitazione nella relazione di accompagnamento della competenza legislativa statale della materia trattata, con eventuale rimessione della questione all'Assemblea, nell'ambito di un apposito subprocedimento preliminare.

(25) Si ricorda, ad esempio, che è stata ritenuta ammissibile, nella sola forma dell'iniziativa di rango costituzionale, la proposta di legge A.C. 2730, presentata dall'on. Turco il 5 giugno 2007, recante norme sul finanziamento della Chiesa cattolica (A.C. 2730), volta a istituire e disciplinare un'addizionale Irpef a carico dei soli appartenenti alle confessioni religiose. La proposta incideva infatti sulle disposizioni della legge 20 maggio 1985, n. 222, relative alla destinazione dell'8 per mille dell'Irpef che, in quanto adottate in esecuzione di clausole pattizie concordatarie, per la Corte costituzionale (sent. n. 16/1978; n. 12/1972, n. 175 /1973 e n. 1 del 1977) sono soggette all'implicita

possibilità che «siano modificate per volontà unilaterale dell'Italia, ma nella forma d'una legge di revisione costituzionale») e sulle corrispondenti disposizioni delle leggi approvative di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (come noto, la dottrina prevalente configura le intese quali accordi di diritto pubblico interno, idonei, per disposto della norma costituzionale, a vincolare il contenuto della legge che sulla base di esse disciplina i rapporti della confessione con lo Stato).

(26) A tale tipo di verifica la Presidenza ha espressamente richiamato le commissioni in sede di assegnazione di alcune proposte di legge potenzialmente incidenti sul sistema concordatario, quali quelle che intervengano sul sistema di ripartizione della quota (di spettanza dello Stato) dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (v. lettere del Presidente della Camera del 10 dicembre 2002 e del 23 gennaio 2006), o anche per quelle relative a festività religiose (lettere del Presidente della Camera del 2 luglio 2003 e del 17 marzo 2004).

(27) La Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2007 ha definitivamente ammessso l'assegnazione di proposte di legge di tal natura, sia pure condizionando la procedibilità alla sua assoluta conformità con il testo dell'intesa (da allegare, ai fini della stessa ricevibilità della proposta).

(28) Tale ricostruzione del potere presidenziale si attaglia, sia pure con alcune forzature, anche a casi – di minore rilievo politico – in cui esso conduce all'inammissibilità di proposte di legge volte a modificare testi legislativi approvati dalle Camere ma non ancora promulgati e pubblicati. La *ratio* del giudizio negativo di ricevibilità di tali atti si fonda, anche in questi casi, sulla insussistente competenza del legislatore su una sfera giuridica che (provvisoriamente) attiene all'esclusivo alveo delle prerogative del Presidente della Repubblica.

(29) «Il carattere obiettivo e relativamente non discrezionale della valutazione (derivante dalla precisa individuazione del contenuto proprio della finanziaria operato dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978) ha consigliato di affidarla all'organo che è garanzia del buon andamento dei lavori. La soluzione adottata si giustifica anche per l'omogeneità con il giudizio sull'inammissibilità degli emendamenti estranei all'oggetto proprio della legge finanziaria» (in T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto Parlamentare*, ed. Giuffrè, Milano 2006, p. 373).

(30) Nella prassi parlamentare (si veda ad esempio la seduta della Commissione bilancio e dell'Assemblea della Camera del 5 ottobre 2006), i limiti di contenuto proprio della legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978, conducono a stralciare «disposizioni frammentarie e isolate, non riconducibili ad una logica coerente di sostegno dell'economia e perciò suscettibili di essere considerate estranee alle finalità proprie, trattandosi, in sostanza, di disposizioni di carattere microsettoriale e, in qualche caso, localistiche. Analoghe considerazioni valgono con riferimento a talune disposizioni di carattere ordinamentale, alle quali non è attribuito dalla relazione tecnica un significativo effetto di miglioramento dei saldi».

(31) L'attribuzione al potere di stralcio di un significato preciso di rafforzamento dell'autonomia delle Camere rispetto al Governo, emerge tra gli espliciti obiettivi della riforma dell'articolo 123-*bis* del Regolamento. Si vedano, in proposito, gli interventi degli onn. Lotta e Lembo nella seduta dell'Assemblea del 16 luglio 1999.

(32) Le affermazioni contenute nel testo prescindono da una prassi orientata a formulare, in termini estremamente generici, le materie su cui si legittima il Governo a presentare disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, nelle risoluzioni di approvazione del DPEF.

(33) L'art. 89 stabilisce che «il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano». La rimessione al voto dell'Assemblea è peraltro del tutto eccezionale, stante la prassi che riserva tale potere all'esclusivo apprezzamento del Presidente (vedi, sul punto, la Giunta per il Regolamento della Camera del 20 marzo 2007).

(34) Ciò in applicazione della regola enunciata nei Regolamenti parlamentari secondo cui «I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera» (art. 70, c. 2, R. C.; con formulazioni analoghe art. 75 R. S.).

(35) «Gli emendamenti meramente formali non sono posti in votazione, ma sono presi in considerazione ai soli fini del coordinamento formale del testo» (punto 5.5 della «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997).

(36) «Ai fini della pubblicazione di mozioni, interpellanze e interrogazioni, il Presidente verifica che il contenuto dell'atto sia riconducibile al tipo di strumento presentato secondo quanto previsto dagli articoli 110, 128 e 136; ove necessario, provvede alla corretta titolazione dell'atto, informandone il presentatore. Il Presidente valuta altresì l'ammissibilità di tali atti con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza ed alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. Non sono comunque pubblicati gli atti che contengano espressioni sconvenienti» (art. 139-*bis*, R. C.).

(37) La categoria degli atti parlamentari*,* richiamata nel testo, ha una sua precisa definizione e rilevanza esterna, come si desume da recenti sentenze della Corte costituzionale (quale, in particolare, la n. 97/2008).

(38) «Complessivamente, l'art. 89 R. C. sembra rispondere a delle esigenze molto importanti ai fini del corretto dispiegarsi della coerenza e funzionalità del procedimento legislativo alla cui garanzia è preposto il Presidente d'Assemblea: nel valutare l'estraneità di un emendamento quest'ultimo deve verificare che esuli dall'oggetto della discussione anche per non inficiare l'effettività e la certezza della programmazione dei lavori e per garantire la qualità del prodotto legislativo che dipende anche dall'omogeneità della materia trattata». (A. Sciortino, *Il Presidente di assemblea parlamentare,* ed. Giappichelli, Torino 2002, p. 130). Ma si veda anche, A. Menè, «Ammissibilità ed ordine di votazione degli emendamenti tra ostruzionismo, integrazione normativa e qualità delle leggi» in *Il Parlamento nella transizione*, *Quaderni di rassegna parlamentare*, ed. Giuffrè, 1998, p. 264: «La valutazione di inammissibilità rileva anche sotto il profilo della qualità delle leggi. L'omogeneità delle materie trattate da una legge è uno degli obiettivi da perseguire per un innalzamento della qualità dei testi normativi: troppo spesso leggi aventi un contenuto *omnibus* intervengono su argomenti disparati, recando intrusione di norme estranee in testi che disciplinano fattispecie non altrimenti collegate, favorendo i ben noti fenomeni di dispersione delle norme e di difficile conoscibilità delle norme».

(39) Tale prescrizione – già stabilita nella Giunta per il Regolamento della Camera del 9 marzo 1982 – è stata ribadita al punto 5.4 della «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997: «Ciascun deputato ha il diritto di opporsi alla dichiarazione di inammissibilità pronunziata dal presidente della commissione. In tale ipotesi, ed altresì in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi appaia comunque dubbia, non deve procedersi alla loro votazione e la questione deve essere rimessa al Presidente della Camera, al quale spetta adottare le relative decisioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento».

(40) Così ha stabilito la Giunta per il Regolamento della Camera del 23 marzo 1988. Tale principio ha peraltro avuto applicazione anche nel corso della XV Legislatura: (si vedano, in particolare, le sedute della Camera del 24 gennaio 2007 e del 31 gennaio 2007).

(41) Naturalmente, il giudizio di inammissibilità di proposte emendative per contrasto con disposizioni costituzionali riveste estema delicatezza. Al riguardo, si rinvia al dibattito svoltosi nell'Aula della Camera il 28 febbraio 2002 ed alle considerazioni svolte dal Presidente nella conseguente seduta della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002. Sulla questione, occorre in primo luogo richiamare i punti 5.1 e 5.2 della circolare del 10 gennaio 1997, che fissano l'inammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del

diritto (leggi costituzionali, Regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari). Ciò premesso, la prassi parlamentare ha rivelato l'esistenza di un potere della Presidenza delle Assemblee parlamentari, esercitato sia alla Camera che al Senato, di dichiarare l'inammissibilità di emendamenti che si pongano in contrasto con la Carta costituzionale, in termini analoghi a quanto già illustrato per i progetti di leggi (vedi *supra).*

Sono stati dunque dichiarati inammissibili innanzitutto quegli emendamenti che si ponevano in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale che, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988, non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionali o da altre leggi costituzionali. Si richiamano, in tal senso, le dichiarazioni di inammissibilità intervenute, alla Camera dei deputati, nelle sedute del 1° dicembre 1999 e del 19 settembre 2000, su emendamenti che violavano il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica. Sono stati dichiarati altresì inammissibili, nelle sedute del 26 settembre 1996 e del 16 luglio 1997, emendamenti che proponevano criteri di delimitazione geografica o che si riferivano ad entità o nozioni geografiche (la "Padania") non conformi o comunque estranee all'ordinamento costituzionale. Nella seduta dell'11 febbraio 1997, analogamente, non è stato ammesso un emendamento che violava manifestamente l'ordinamento costituzionale in quanto subordinava ad una condizione l'indizione di nuove consultazioni elettorali. Altre dichiarazioni di inammissibilità – sempre alla Camera dei deputati – hanno riguardato emendamenti lesivi delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e dell'autonomia regolamentare delle Camere (si rinvia, in particolare, alle sedute dell'11 febbraio 1997, del 4 novembre 1997, del 3 novembre 1998, del 14 aprile 1999, del 1° dicembre 1999, del 14 marzo 2000). Ulteriori pronunce di inammissibilità hanno colpito emendamenti che affermavano principi contrastanti con disposizioni costituzionali, quali la responsabilità patrimoniale a carico di parlamentari o di ministri per fatti per i quali è configurabile, ai sensi dell'ordinamento vigente, unicamente una responsabilità politica (seduta del 29 gennaio 1997); ovvero in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione in relazione all'imputazione degli oneri finanziari (seduta del 28 aprile 1998); o, ancora, in contrasto con l'articolo 104 della Costituzione, nel senso di attribuire la Presidenza del Consiglio superiore della magistratura ad un soggetto diverso dal Presidente della Repubblica (seduta del 13 novembre 1985). Più recentemente, nel corso dell'esame delle legge finanziaria per il 2007, la Presidenza – conformemente ad una prassi consolidata, da ultimo richiamata dal presidente della Commissione bilancio nella seduta del 25 ottobre 2004 e dal Presidente della Camera nella seduta dell'Assemblea del 6 novembre 2000 – ha dichiarato inammissibili emendamenti volti ad intervenire in riduzione delle dotazioni previste nel bilancio dello Stato per gli organi costituzionali, in quanto lesiva del principio dell'autonomia di tali organi.

Va ricordato, inoltre, che anche presso il Senato della Repubblica la prassi parlamentare registra l'esercizio del potere presidenziale di dichiarare l'inammissibilità di emendamenti in contrasto con la Costituzione. Alcune pronunce hanno riguardato gli stessi profili di inammissibilità rilevati alla Camera (vedasi le pronunce del sedute del 13 febbraio 1997 e del 31 luglio 1997 aventi ad oggetto, rispettivamente, emendamenti lesivi dell'art. 68 della Costituzione e deleghe prive dei requisiti previsti dall'art. 76 della Costituzione. Nella seduta del 16 luglio 1996 è stato inoltre dichiarato inammissibile un emendamento nella parte in cui faceva riferimento al «Governo per l'indipendenza della Padania»).

(42) «Debbono quindi essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, Regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge» (punto 5.2 della «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997).

(43) «Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle commissioni. Possono comunque essere presentati in Assemblea nuovi articoli aggiuntivi ed emendamenti, e quelli respinti in commissione, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in commissione, entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli» (art. 86, c. 1, R. C.).

(44) Così si è espressa la Presidenza nella seduta della Camera dei deputati del 10 ottobre 2007.

(45) Il dettato dell'art. 96-*bis*, comma 7, soprattutto alla luce di una prassi applicativa più che decennale (consolidatasi a partire dalla XII legislatura), è assolutamente univoco: sono inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge, laddove per i progetti di legge ordinari l'inammissibilità colpisce solo gli emendamenti estranei per materia. La «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997 precisa inoltre che la materia «deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo».

(46) Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 marzo 2007, il Presidente della Camera, nel valutare possibili convergenze nella prassi applicativa seguita nelle due Camere, si è chiesto «se non possa esplorarsi, in vista dell'auspicata armonizzazione dei criteri di ammissibilità fra i due rami del Parlamento, un'interpretazione della citata disposizione che assuma, ai fini della valutazione della "stretta attinenza", anche il criterio costituito dalla finalità del decreto-legge, quale oggettivamente desumibile dal testo del provvedimento. Si tratterebbe in sostanza di verificare se possa estendersi – in via generale – quel criterio finalistico attualmente applicato, alla Camera, ai disegni di legge di conversione di decreti-legge connessi alla manovra finanziaria (nel senso che sono ritenuti ammissibili gli emendamenti comunque volti a conseguire gli obiettivi finanziari del decreto) e per i decreti-legge riguardanti proroghe di termini (nel senso che sono ammessi gli emendamenti comunque volti a prorogare termini in scadenza). L'ipotesi interpretativa così prefigurata potrebbe essere ricollegata alle precisazioni contenute nella circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, laddove essa fa riferimento, ai fini della valutazione della stretta attinenza degli emendamenti al decreto-legge, alla loro riconducibilità alla "specifica problematica affrontata dall'intervento normativo", lasciando aperta, in tal modo, la strada ad un giudizio di ammissibilità degli emendamenti comunque connessi – sia pure finalisticamente – alle materie trattate dal decreto-legge. Resterebbe ferma comunque l'esigenza che tali emendamenti siano proporzionati, anche quantitativamente, alla dimensione complessiva dell'intervento realizzato con il decreto».

(47) Si fa riferimento alla prassi costantemente seguita e consolidatasi nel corso della XII, XIII e XIV legislatura, ricordata dal Presidente della Camera nella seduta del 24 gennaio 2007, sui c.d. decreti-legge "milleproroghe", su cui si dirà più diffusamente *infra.*

(48) Tuttavia, in alcuni casi, il criterio finalistico non ha potuto trovare piena attuazione: in relazione al decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, (A.C. 2112), a fronte di una eterogeneità delle disposizioni contenute nel decreto, il cui elemento unificante era rappresentato esclusivamente dalla loro finalizzazione all'adempimento di obblighi comunitari, il Presidente della Camera si orientò nel senso dell'inapplicabilità di un criterio finalistico ad una siffatta tipologia di decreti-legge, che avrebbe comportato un ampliamento eccessivo dell'ambito materiale di emendabilità del provvedimento medesimo. Di diverso avviso era stata, invece, la presidenza della commissione (Si veda la seduta del 31 gennaio 2007).

(49) Tali criteri sono stati esplicitati con riguardo al decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria (2852), volto sostanzialmente ad impiegare il c.d tesoretto derivante dall'extragettito fiscale dell'anno precedente: in una lettera del presidente della V Commissione al Presidente della Camera, di cui è stata data lettura nella seduta della Commissione del 12 luglio 2007, si precisava che nel caso di specie, il decreto prevedeva «per la parte più rilevante, misure volte a garantire l'effettiva sostenibilità di interventi posti in essere con la legge finanziaria e la concreta attuazione delle relative disposizioni (…) Pertanto il decreto-legge n.181 del 2007, benché non formalmente collegato alla manovra di finanza pubblica, va necessariamente considerato come parte integrante della manovra di bilancio per l'anno in corso anche ai fini delle valutazioni di ammissibilità degli emendamenti». Conseguentemente, il presidente della Commissione aveva quindi considerato strettamente attinenti alla materia del decreto-legge anche emendamenti non immediatamente riconducibili al contenuto del decreto, ma che modificano o integrano misure rilevanti contenute nella manovra finanziaria per il 2007 (Si veda la seduta della Commissione bilancio del 16 luglio 2007).

(50) La valutazione di ammissibilità degli emendamenti, con riferimento alla loro stretta attinenza alla materia trattata nel decreto, è effettuata sulla base del contenuto proprio di ciascun decreto-legge, come definito dal Governo in sede di emanazione dello stesso (o, se approvato dal Senato, sulla base del testo da questo trasmesso). Si veda, sul punto, la seduta della Camera del 31 gennaio 2007, in cui la Presidenza ha formulato tale precisazione.

(51) Seduta della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2007.

(52) Nella seduta del 14 luglio 1998, il Presidente richiamava la prassi per la quale gli emendamenti contenenti una delega non vengono mai dichiarati ammissibili quando attengono al decreto-legge, mentre in alcuni casi vengono dichiarati ammissibili qualora essi attengano al disegno di legge di conversione (come avvenuto, ad esempio, per il decreto-legge del 17 febbraio 1998, n. 23). In precedenza, nelle sedute del 4 novembre 1996 e del 27 maggio 1998 erano invece stati dichiarati inammissibili emendamenti che introducevano in un decreto-legge disposizioni volte a introdurre deleghe legislative.

(53) Seduta della Camera del 25 novembre 1999, nel corso della discussione del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 25 ottobre 1999, n. 371 (C. 6497).

(54) Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 marzo 2007, il Presidente della Camera, in vista della definizione di criteri comuni dei due rami del Parlamento afferma che «potrebbe senz'altro confermarsi l'inammissibilità degli emendamenti che, anche se riferiti al disegno di legge di conversione, tendano ad introdurre disposizioni in contrasto con i limiti di contenuto previsti dalla legge n. 400 del 1988 per i decreti-legge, in particolare con riferimento a quelli volti ad introdurre nuove deleghe legislative ovvero a modificare deleghe già conferite; nonché di quelli che modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge, secondo quanto previsto dalle circolari del Presidente della Camera e del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997».

(55) Per un approfondimento sulle problematiche connesse alla possibilità, per il Parlamento, di inserire deleghe legislative all'interno del disegno di legge di conversione, e della conseguente configurazione del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, nell'impostazione tra Senato (e forse Corte costituzionale) e Camera (e forse Presidenza della Repubblica), si rinvia a N. Lupo, «Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto-legge?» in *Iter legis*, 2004, fasc. 1, pp. 43-57.

(56) Nel messaggio del 29 marzo 2002, con cui il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, il Capo dello Stato rileva, criticamente «l'inserimento di un articolo 2 nella legge di conversione, che proroga un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa». Tale inserimento, ad avviso del Presidente della Repubblica, costituisce «una evidente illogicità giuridica anche considerando che un disegno di legge *ad hoc*, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 27 febbraio 2002, prevede correttamente il conferimento di una nuova delega». Più avanti il messaggio fa riferimento espressamente alla legge n. 400 del 1988 «che vieta il conferimento di deleghe mediante decreto». Inoltre, si critica «l'inserimento, nel corso dell'esame parlamentare, nel decreto-legge in questione di numerose norme nuove sia ad iniziativa del Governo, sia per emendamenti parlamentari» per le quali si rileva «un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario». Infine, incidentalmente, il messaggio rileva anche che, nelle norme introdotte dalla legge di conversione, «non si ravvisa la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione».

(57) Essa è il frutto di un Accordo interistituzionale sancito nel corso del 1998 tra le Camere ed il Governo, che si è delineata nelle comunicazioni intercorse tra i soggetti coinvolti: la lettera dei Presidenti della Camere al Presidente del Consiglio del 12 febbraio 1998 segnalava «l'esigenza che il testo trasmesso alle Camere per il parere abbia completato la fase procedimentale interna all'Esecutivo, tenendo conto anche del parere del Coniglio di Stato. In questo modo, infatti, le diverse fasi del procedimento si svolgerebbero in modo più lineare e coerente nel più rigoroso rispetto delle

prerogative e dei compiti del Governo e del Parlamento» Nella successiva lettera del 3 novembre 1998 si ribadisce che «la posizione costituzionale delle Camere e le funzioni di controllo politico rivestite dal parere parlamentare esigono che il Parlamento si pronunci su di un testo al quale il Governo non intenda apportare ulteriori modifiche, eccezion fatta per quelle che conseguono alle valutazioni formulate dagli stessi organi parlamentari». Nel rispondere a tali sollecitazioni, il 15 dicembre 1998, il Governo assicurò l'impegno «a far pervenire alle Camere gli atti già corredati di tutti i pareri prescritti […] proprio in considerazione del ruolo centrale svolto dal parere degli organi parlamentari nel procedimento di formazione di un atto normativo di rango legislativo».

(58) L'assegnazione con riserva non rimuove la causa di improcedibilità ma semplicemente consente alle commissioni di iniziare l'esame dell'atto, ferma restando l'impossibilità di concludere la fase consultiva prima che il Governo provveda ad integrare la documentazione da trasmettere alle Camere.

(59) La mancata assegnazione degli schemi normativi, nella maggior parte dei casi, deriva dalla mancata trasmissione dei pareri, la cui acquisizione è prescritta dalla legge, del Consiglio di Stato, della Conferenza Stato-regioni, ovvero dalla mancanza delle relazioni di accompagnamento.

(60) L'art. 11-*ter* della legge 5 agosto 1978 n. 468 prevede, al comma 2 (modificato dalla legge n. 208 del 1999) che «I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i Regolamenti parlamentari».

(61) Si veda, al riguardo, la decisione dei Presidenti di Assemblea – esplicitata in una lettera del 11 settembre 2007 – di non considerare ricevibile uno schema normativo in materia ambientale (attuativo della delega integrativa e correttiva ancora pendente), fondato sull'avvenuta scadenza del termine entro cui la norma di delega imponeva di ritrasmettere il testo alle Camere per il secondo parere.

(62) Nel primo documento presentato in Giunta per il Regolamento dai relatori (onn. Guerra, Lembo e Tassone) incaricati sulle questioni concernenti l'istruttoria legislativa e la qualità della legislazione, pubblicato in allegato al resoconto della riunione della Giunta dell'8 aprile 1997 si legge: «Occorre, in pratica, realizzare uno scambio di garanzie, vantaggiose per tutti: (...). Per quanto riguarda il procedimento legislativo ordinario, tali garanzie possono essere individuate nell'introduzione di (…) poteri istruttori esercitabili dalle opposizioni (in particolare sui disegni di legge d'iniziativa del Governo) per assicurare un contenuto effettivo alla funzione istruttoria in sede referente (facoltà di richiedere al Governo integrazioni alle relazioni iniziali, dati e informazioni tecniche, nonché di richiedere audizioni di dirigenti della pubblica amministrazione, di esperti e di rappresentanti d'interessi; facoltà di rivolgere richieste di studi e valutazioni all'ISTAT, alla Corte dei conti e al CNEL); tali poteri sarebbero esercitabili da minoranze qualificate (…). Il Governo dovrebbe adempiervi entro il termine stabilito dal presidente della commissione, a pena dell'allungamento dei tempi programmati».

(63) Si veda, al riguardo A. Palanza, «Norme tecniche e procedimenti parlamentari», in *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, a cura di S. Grassi, M. Cecchetti, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 33-40, in cui l'autore evidenzia come «il Parlamento italiano rappresenta, con ogni probabilità, l'Assemblea che in Europea interagisce maggiormente con il Governo nell'esercizio della funzione legislativa».

(64) Il ruolo del Governo nell'istruttoria legislativa risulta essere comunque un ruolo attivo e non di mero destinatario passivo delle richieste delle commissioni: ciò è confermato dal fatto che i

termini per la comunicazione dei dati richiesti è fissato (dall'ufficio di presidenza della commissione, con la prescritta maggioranza, ovvero, in mancanza di questa, dal Presidente) sentito il Governo stesso. Va peraltro ricordato che il Governo risponde alla commissione – e non all'istituzione parlamentare nel suo complesso – circa la completezza e l'adeguatezza delle informazioni trasmesse dal Governo, senza che vi possano essere interventi del Presidente della Camera (vedi seduta del 26 settembre 2001: «Né tantomeno la Presidenza può interferire su ciò che il Governo espone e che può essere ritenuto liberamente, in sede di commissione, adeguato, limitato, accettabile o meno, ma in ordine al quale, la possibilità di intervento della Presidenza della Camera non ha nessuna possibilità di esercizio»).

(65) In tal senso sono, ad esempio, formulate espressamente le richieste all'Esecutivo avanzate dal presidente della Commissione affari costituzionali della Camera nelle sedute del 16 e del 24 settembre 2003, nonché del 23 ottobre 2003.

(66) A. Palanza, «L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei Servizi del Bilancio della Camera e del Senato», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, n. 3, p. 753 ss.

(67) N. Lupo, «La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa», in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, CEDAM, Padova, 2002, p. 88.

(68) Si tratta di un'ipotesi non meramente teorica, come si desume dagli atti della seduta della Camera del 20 settembre 2005.

(69) Con le espressioni *better regulation* e *best practice* si intende semplicemente richiamare concetti che sono oggetto di particolare attenzione della letteratura, soprattutto di quella più moderna, così vasta da non poter essere qui richiamata, se non con riguardo ai più recenti (?) contributi in materia: quelli raccolti nel volume *Materiali sulla qualità della normazione,* a cura di M. Carli, Firenze University Press, 2007; e quello di M. Mezzanotte, «"better regulation" in un sistema di "multilevel governance "», in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2007, pp. 1073-1077.

(70) I giudizi espressi nel testo ricevono indirettamente una conferma in A. Palanza, *ult. cit.* dove si rileva che «Poiché il Governo non ha ancora adempiuto agli obblighi di legge sulla presentazione di valutazioni di impatto a sostegno di ogni disegno di legge, la generalizzazione della procedura di istruttoria tecnica prevista dal Regolamento ancora non funziona». Tuttavia, come detto, il mancato funzionamento non è solo ascrivibile all'inadempienza del Governo, in quanto una siffatta valutazione non potrebbe comunque essere condotta senza adeguate competenze scientifiche e senza modelli di analisi e griglie di valutazione, condivisi tra le istituzioni coinvolte, attualmente non sussistenti.

(71) Di vero e proprio fallimento dell'istruttoria legislativa in commissione parla N. Lupo, «Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una rivitalizzazione», in *Osservatorio sulle fonti 2006,* a cura di P. Caretti, ed. Giappichelli, Torino 2007, p. 39 ss.

(72) Si veda al riguardo l'ampia riflessione sul ruolo degli apparati serventi di entrambi i rami del Parlamento in P. Zuddas, *op. cit.*; peraltro, un'evidenziazione dei nuovi contenuti assunti dal *dossier-provvedimento* prodotto dal Servizio studi della Camera e della sua nuova funzione di selezione dell'"informazione essenziale" da trasmettere al personale politico la si ritrova in A. Palanza, «Il funzionario come esperto di legislazione», in *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, (a cura di A. Casu), Roma, 1999; N. Lupo, «L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione», in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive – la qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, II, Torino, Giappichelli, 2001.

(73) Ai sensi dell'art. 73 R. C., ove il Presidente della Camera ritenga utile acquisire il parere di una commissione su un progetto di legge assegnato ad altra commissione, può richiederlo prima che si deliberi sul progetto. La commissione competente può, previo assenso del Presidente della Camera, chiedere il parere di altra commissione.

(74) T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto Parlamentare,* ed. Giuffrè, Milano 2006, p. 259.

(75) Il principio era espresso dall'art. 43 del regio decreto n. 2440 del 1923: «Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse», abrogata dall'articolo 33 della legge n. 468 del 1978. Nel frattempo, comunque esso era ormai cristallizzato nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione: «Ogni altra legge [rispetto alla legge di bilancio] che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Una riforma complessiva della materia è stata poi attuata con il nuovo articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978, che ha espressamente codificato tre possibili modalità (mezzi) di copertura: a) l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; b) la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

(76) Con riguardo agli elementi qualificanti dell'istruttoria finanziaria, si rinvia a N. Lupo, «La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa», in *Istruttoria parlamentare* e *qualità della normazione,* a cura di G. Recchia e R. Dickmann, CEDAM, Padova, 2002, p. 64, secondo cui «essa consente di valutare, il più delle volte la "tenuta" del provvedimento medesimo […] in quanto chiama l'interprete a prefigurare quali saranno i meccanismi attuativi – diretti ed indiretti – che conseguiranno all'applicazione della nuova disciplina».

(77) Si segnala che negli ultimi anni la copertura è stata prevalentemente effettuata sui fondi speciali: nel periodo settembre 2005/agosto 2007 su un totale di 96 leggi di spesa pubblicate, ben settantanove (82,29 per cento) adottavano tale mezzo di copertura; notevolmente inferiore il ricorso a riduzioni di autorizzazioni di spesa, pari a venticinque leggi (26,04 per cento) e del tutto residuale la previsione di nuove o maggiori entrate, avvenuto in soli sette casi (7,29 per cento).

(78) Non è questa la sede per evidenziare l'utilizzo – rispettivamente da parte delle Commissioni bilancio delle Camere e del Governo – di differenti criteri circa il momento in cui registrare le prenotazioni a carico degli accantonamenti del fondo speciale. Si ricorda comunque che il Governo considera prenotate le somme destinate alla copertura dei decreti-legge, dei disegni di legge approvati dal Consiglio dei ministri, dei disegni di legge approvati da un ramo del Parlamento, e i fondi destinati alla copertura di spese per le quali non è stata approvata dal Consiglio dei ministri la relativa iniziativa di spesa, ma per le quali è già stato acquisito l'assenso del Tesoro. Le Commissioni bilancio di Camera e Senato considerano invece prenotate le somme destinate alla copertura dei decreti-legge e dei disegni di legge presentati al Parlamento e sui quali le suddette commissioni abbiano espresso parere in sede consultiva o sui quali abbiano concluso l'esame in sede referente. Può essere interessante osservare che, in caso di difformità delle risultanze contabili, per prassi consolidata, nell'iter di approvazione dei provvedimenti di legge si assume, comunque, la disponibilità risultante dalle banche dati del Parlamento.

(79) Il controllo cui si fa riferimento nel testo è principalmente finalizzato ad attestare il corretto allineamento temporale tra la durata degli oneri previsti dal provvedimento e le risorse utilizzate a copertura (che dunque devono essere disponibili per il medesimo arco temporale).

(80) Vale a dire evitare che per far fronte alla copertura di oneri di natura corrente si provveda mediante l'utilizzo di risorse di conto capitale.

(81) Il testo della disposizione è il seguente: «In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime».

(82) L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose è, oramai, generalmente rispettato nella legislazione di spesa, anche sulla base delle condizioni espresse nei pareri delle Commissioni bilancio. Infatti, nel periodo compreso tra il settembre 2005 e l'agosto 2007, delle ventiquattro leggi di spesa pubblicate recanti una molteplicità di oneri, solo quattro non hanno espressamente indicato le singole autorizzazioni di spesa a cui facevano riferimento (circa il 17 per cento).

(83) La specifica previsione della clausola di salvaguardia nel caso in cui le autorizzazioni di spesa siano formulate in termini di mera previsione è generalmente rispettata. Infatti, nel periodo

compreso tra il settembre 2005 e l'agosto 2007, delle dicannove leggi di spesa pubblicate, recanti autorizzazioni di spesa formulate in termini di previsione, solo tre non hanno espressamente previsto la clausola di salvaguardia (circa il 16 per cento).

(84) Si richiama l'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468 del 1978, cui si riconnette la prevista trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'articolo 7, secondo comma, numero 2) della suddetta legge. Il decreto-legge n. 194 del 2002 ha inoltre anche previsto il diretto inserimento, nella legge finanziaria, di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per le quali si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrate.

(85) Rileva A. Palanza , «Il decreto taglia-spese nei rapporti tra Parlamento e Governo» in *Le limitazioni amministrative della spesa,* a cura di R. Perez, Milano, Giuffrè, 2003, p. 85 che «Questo è un dato nuovo, è un elemento che ci può incoraggiare a spostare quelle tecniche di valutazione che abbiamo usato in fase preventiva alla decisione legislativa, anche nella fase successiva di attuazione».

(86) La stessa Commissione bilancio, in più occasioni, ha ritenuto di adottare pareri in cui si esprime semplicemente l'auspicio (spesso formulato come condizione) che la commissione di merito individui risorse adeguate. Più di recente, si è invece adottato il meccanismo delle lettere interlocutorie al fine di invitare, sia pure con una procedura atipica, le commissioni di merito ad una migliore definizione degli effetti finanziari dei provvedimenti esaminati.

(87) «Quando un progetto di legge contenga disposizioni su cui la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate, e la commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, s'intendono presentate come emendamenti, e sono poste in votazione a norma dell'articolo 87, commi 2 e 3, le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate» (art. 86, c. 4-*bis*, R. C.).

(88) I pareri rinforzati delle commissioni filtro e delle commissioni la cui competenza è investita in modo rilevante esplicano particolari effetti procedurali in sede legislativa, consistenti essenzialmente nel fatto che il loro mancato accoglimento da parte della commissione determina la rimessione del progetto di legge all'Assemblea.

(89) Circostanza che, peraltro, può sporadicamente verificarsi: sedute della Camera del 23 dicembre 2002, sul decreto-legge 11 novembre 2002, n. 251; del 16 luglio 2003 (legge n. 239 del 23 agosto 2004); 21 ottobre 2003 (decreto-legge n. 239 del 2003); 6 aprile 2005 (legge n. 61 del 15 aprile 2005); 27 luglio 2005 (decreto-legge n. 115 del 2005).

(90) Così dispone l'articolo 75, c. 1, R. C.; inoltre la «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997 al punto 7.3 ed il parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 hanno specificato l'ambito in cui opera la suddetta funzione consultiva. Nel citato parere della Giunta è inoltre stabilito che «Prima della votazione di ciascun articolo, emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo, il Presidente ricorderà pertanto all'Assemblea il parere della Commissione affari costituzionali ove esso sia contrario o sia favorevole condizionatamente all'introduzione di modificazioni specificamente formulate».

(91) Il dato quantitativo è significativo: nella XV legislatura, su centodiciotto pareri espressi, dubbi di legittimità costituzionale sono ravvisabili in tre soli casi (sul decreto-legge n. 262 del 2006; sul disegno di legge C. 2514; sul decreto-legge n. 81 del 2007).

(92) Per un'approfondita analisi di questi aspetti si rinvia al *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, pubblicato dalla Camera dei deputati. Nella «Nota di sintesi» si effettua un'ampia ricostruzione dei rapporti e delle reciproche interferenze tra la giurisprudenza costituzionale ed i pareri di costituzionalità espressi dalle Commissioni affari costituzionali delle Camere in taluni settori ordinamentali: agricoltura, infrastrutture, sanità, energia e finanza pubblica.

(93) Sul punto, si veda, in particolare, M. Lopresti, «Parlamento e formazione degli atti normativi dell'Unione europea», in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, CEDAM, Padova, 2002, p. 210 ss.

(94) Seduta del 25 luglio 2006.

(95) Ai sensi dell'articolo 108 R. C. 1, le sentenze della Corte costituzionale sono stampate, distribuite e inviate contemporaneamente alla commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali.

(96) Come precisato con lettera del Presidente della Camera del 30 giugno 2006.

(97) Per una rassegna dei commenti alle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale si rinvia al sito Internet *www.Giurcost.it* ove si possono rinvenire, in particolare, i seguenti contributi: C. Zanghì, «La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007»; R. Dickmann, «Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione»; C. Napoli, «La nuova collocazione della CEDU nel sistema delle fonti e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti».

(98) Punto 7.6 della «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997.

(99) La principale delle critiche originariamente mosse in sede di istituzione del Comitato ha riguardato la difficoltà concettuale e fattuale di conferire funzioni eminentemente tecniche ad un organo formato da politici, avente per di più composizione paritetica. Si veda, per tutte, la *Nota* presentata dai deputati Calderisi ed altri, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 7 luglio 1997, in cui si esplicitava il dubbio che «demandare ad un organo politico un controllo che sfiorerebbe inevitabilmente il "merito legislativo" significa, in realtà, contrapporre tale organo alle commissioni permanenti, creando molteplici occasioni di conflitto nel procedimento di formazione delle leggi; l'approvazione di "buone" leggi dipende, in buona misura, dal diffondersi di una cultura della progettazione legislativa che deve diventare patrimonio comune di tutte le commissioni permanenti, dei parlamentari e degli staff tecnici di supporto».

(100) Ai sensi degli articolo 16-*bis*, 96-*bis* e 96-*ter*, il Comitato si pronunzia obbligatoriamente sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire materie già disciplinate con legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti. Inoltre, si pronuncia sugli altri tipi di progetti di legge, quando lo richiedano un quinto dei componenti della commissione che sta esaminando in sede primaria il progetto di legge. L'attivazione dell'organo su base facoltativa è però avvenuta di rado, anche in ragione del fatto che la quasi totalità della produzione normativa di rilevante significato giuridico e politico (con la significativa eccezione della disciplina di carattere finanziario, su cui si veda *infra*) è già assorbita dalle competenze consultive obbligatorie.

(101) Discostandosi dalla norma regolamentare secondo cui il parere può essere favorevole o contrario o favorevole con osservazioni o favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate, o, infine esprimersi con la formula: «nulla osta all'ulteriore corso del progetto» (art. 73, comma 3, R. C.), il Comitato ha invece istaurato la prassi di non formulare giudizi favorevoli o contrari, ma di «indicare soltanto le condizioni che si ritengono necessarie e le osservazioni e le raccomandazioni che si intendono formulare ai fini del rispetto di ciascuno dei parametri indicati dall'articolo 16-*bis* per i progetti di legge e dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge» (si veda la seduta del Comitato del 7 aprile 1999). Tuttavia, in alcuni casi, il complessivo tenore del parere espresso appare manifestare un giudizio sostanzialmente contrario: si vedano in particolare i pareri espressi il 10 marzo 2005 sul decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (A.C. 5697); il 26 luglio 2005, sul decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 (A.C. 6016); il 5 maggio 2005, sul decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (A.C. 5827); il 16 novembre 2005, sul decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (A.C. 6176), il 26 gennaio 2006, sul decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250 (A.C. 6293); il 7 febbraio 2006, sul decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 (A.C. 6323).

(102) Su questi profili vale la pena di ricordare, come esempio più significativo di delega legislativa dall'oggetto sostanzialmente indefinito, il parere reso dal Comitato per la legislazione sulla legge di semplificazione per il 2005, in cui viene conferita al Governo la c.d. delega taglia leggi, cui si affianca l'abrogazione generalizzata – salvo alcune eccezioni – delle disposizioni antecedenti al 1970, anche se successivamente modificate, riconosciute non più indispensabili (cosiddetta norma ghigliottina).

(103) Nel parere del 27 giugno 2007, sul decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, (A.C. 2826) si segnala la presenza di una norma che «autorizza il commissario delegato ad adottare provvedimenti di requisizione idonei a produrre anche la sospensione dell'efficacia di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria fino alla cessazione dello stato d'emergenza».

(104) Si vedano, in particolare, i pareri resi, rispettivamente il 13 settembre 2006, sul decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251 (A.C. 1610), ed il 16 gennaio 2007, sul decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297 (A.C. 2112).

(105) Nel parere del 17 ottobre 2007, su uno schema di decreto legislativo recante ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Atto n. 168), si richiamano espressamente i parametri che, con specifico riguardo all'esercizio della potestà delegata di natura correttiva ed integrativa, sono stati esplicitati dalla Corte costituzionale (in particolare, si veda la sentenza n. 206 del 2001: «Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti": ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega principale»).

(106) Si fa qui riferimento a due lettere con cui il Presidente della Camera ha definito la competenza dell'organo: «la valutazione dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza per l'adozione dei decreti-legge è dall'articolo 96-*bis*, comma 2 del Regolamento, espressamente riservata alla commissione cui il disegno di legge di conversione risulta assegnato in sede referente, in ragione della stretta connessione che intercorre tra l'esame degli aspetti relativi al merito del provvedimento e l'apprezzamento delle esigenze che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza» (lettera del 15 gennaio 1998). «Spetta al Comitato verificare se occorrano ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico- giuridico, valutando in particolare se vi sia, anche in presenza di formulazioni differenti, sostanziale identità di contenuto normativo (…). Compete, invece, alla commissione di merito l'ulteriore valutazione relativa all'eventuale sussistenza di nuovi ed autonomi motivi di necessità ed urgenza che possano giustificare la reiterazione stessa, secondo quanto ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996» (lettera del 20 febbraio 1998).

(107) Si richiama il dibattito svolto nelle sedute del Comitato per la legislazione del 10 e 15 gennaio 2008, dedicate all'esame del decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249. Sugli esiti di tale dibattito e sull'esame svolto dalla commissione di merito, si rinvia al resoconto della seduta della I Commissione del 15 gennaio 2008. Un'interessante ricostruzione della vicenda la si ritrova in E. Albanesi, «Legistica e moral suasion presidenziale. La vicenda del c.d. decreto sicurezza», in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2008.

(108) L'articolo 15, comma 2, lett. c), della legge n. 400 del 1988, vieta al Governo, mediante decreto-legge, di «rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere».

(109) Non sfugge la differenza tra reiterazione di norme inserite in un decreto-legge non convertito e la diversa fattispecie di norma soppressa (nel corso dell'iter di conversione di un decreto-legge conclusosi positivamente), che viene successivamente reintrodotta in un nuovo decreto-legge. Purtuttavia, come si rileva nel testo, la *ratio* sottesa al divieto di reiterazione espresso nella citata sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale appare ricorrere in termini sostanzialmente analoghi in entrambe le fattispecie.

(110) Le due sentenze cui si fa riferimento nel testo sono rispettivamente la n. 171 del 2007 e la 128 del 2008. La prima decisione è stata oggetto di esame nella seduta del Comitato del 31 maggio 2007 e di uno specifico richiamo nel parere sul decreto-legge n. 81 del 2007 (A. C. 2852).

(111) L'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 prevede, al comma 1, «l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», nonché, al terzo comma, che «il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». Peraltro, nel messaggio presidenziale di rinvio del 29 marzo 2002, in relazione alla legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, si indica anche tale aspetto come motivo di censura: «Un testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati formulato il 19 marzo 2002, ad un provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile"».

(112) Nel noto, e già citato, messaggio presidenziale di rinvio del 29 marzo 2002, in relazione alla legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, si censura la sua non conformità «al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata». Inoltre «Un testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati formulato il 19 marzo 2002, ad un provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile"».

(113) Su tale aspetto si richiamano il parere del Comitato per la legislazione sul decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (A.C. 2852), e quello, di analogo contenuto, espresso dalla I Commissione della Camera.

(114) L'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988, vieta al Governo, mediante decreto-legge, di provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione.

(115) Si ricordano i decreti-legge, n. 43 del 2000, n. 111 del 2000, n. 166 del 2001, n. 8 del 2005, n. 75 del 2006, e, da ultimo, n. 24 del 2008. Sull'esplicitazione del criterio di individuazione della materia elettorale, si richiama la pronuncia del Presidente della Camera nella seduta del 7 aprile 2004: «per "leggi elettorali", ai fini dell'applicazione dell'articolo 49 del Regolamento, debbono intendersi esclusivamente le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e devono escludersi le norme di carattere organizzativo, quelle che attengono alla presentazione delle candidature e quelle che riguardano fasi del procedimento elettorale che di per sé non concorrono a definire le caratteristiche essenziali del sistema elettorale» analogamente, nella seduta del Comitato per la legislazione del 19 febbraio 2008, il presidente «In relazione all'uso della decretazione d'urgenza nella materia elettorale, ricorda che vi sono numerosi precedenti in cui ciò è avvenuto senza che vi fossero contestazioni, anche in ragione delle varie accezioni che si possono dare all'espressione "materia elettorale". Atteso che in essa rientra sicuramente ogni disposizione che disciplini il meccanismo della trasformazione dei voti in seggi, aspetto che di certo non viene toccato dal provvedimento, si è invece ormai consolidata una prassi che legittima l'uso del potere di decretazione d'urgenza nell'imminenza degli appuntamenti elettorali per precisare limitati aspetti della relativa procedura. Così come vi sono precedenti di decreti-legge intervenuti anche sui requisiti di presentazione delle liste e dei candidati: richiama in particolare il decreto-legge n. 1 del 2006, su cui il Comitato, nel parere reso in data 25 gennaio 2006, ha segnalato in premessa i profili problematici connessi alla presenza di norme in materia elettorale senza tuttavia formulare specifici rilievi nel dispositivo del parere».

(116) Pareri del 15 dicembre 2001, sul decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411; del 20 febbraio 2007, sul decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (A.C. 2114/B); dell'11 luglio 2006, sul decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (A.C. 1287).

(117) Pareri del 5 novembre 2003, sul decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (A.C. 4447); del 21 luglio 2004, sul decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (A.C. 5150); del 18 gennaio 2006, sul decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (A.C. 6259); del 29 giugno 2006, sul decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (A.C. 1222); del 15 gennaio 2008, sul decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (A.C. 3324).

(118) Si veda, in particolare il parere del 13 ottobre 2004 sul decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238 (A.C. 5330); del 29 giugno 2006, sul decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (A.C. 1222)

(119) Si veda il parere del 2 luglio 2003, sul decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 (A.C. 4102).

(120) L'art. 15 della legge n. 400 del 1988, ai commi 3 e 4 prevede che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. 4. Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge». Con riguardo alla tempestività dell'adempimento della pubblicazione dei decreti-legge, si richiama il parere del Comitato del 1° dicembre 2004, sul decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (A.C.5463), ove si rilevava che «la pubblicazione del decreto-legge in Gazzetta Ufficiale, intervenuta a distanza di diciotto giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri e di sette giorni dalla sua emanazione, suscita perplessità circa la correttezza dell'impiego dello strumento del decreto-legge, con particolare riguardo all'osservanza della disposizione di cui all'articolo 15, comma 4, della legge n. 400 del 1988».

(121) Per un quadro ampio delle polemiche e delle questioni concernenti le relazioni tra Camera e Senato sul problema dell'emendabilità dei decreti-legge, si rinvia ai dibattiti svolti in Giunta per il Regolamento della Camera del 28 febbraio 2008 e del 13 e 20 marzo 2007, nonché ai dibattiti in Assemblea che hanno determinato l'esame in Giunta della suddetta questione: in particolare, le sedute del 24 e 31 gennaio 2007, e quella del 20 febbraio 2007.

(122) Si vedano ad esempio per la XIV legislatura, i pareri espressi nelle sedute del 9 ottobre 2001 (A.C. 1665) del 19 marzo 2002 (A.C. 2516), nonché i pareri sui decreti-legge: 29 novembre 2004, n. 282 (A.C. 5485); 26 aprile 2005, n. 63 (A.C. 5901) e 17 giugno 2005, n. 106 (A.C. 5989). Nella XV legislatura, si richiamano, in particolare, il parere sul decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (A.C. 1750) ed il parere sul decreto-legge n. 23 del 2007 (A.C. 2534).

(123) In particolare, nei pareri del Comitato per la legislazione sono richiamati i principi generali sulla attività normativa in materia fiscale e tributaria enunciati dall'articolo 1, ai commi 1 e 2 («1. Le disposizioni della presente legge (…) possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali. 2. L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica»); le regole in materia di *drafting* indicate dall'articolo 2 («1. Le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionarne l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute. 2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima. 3. I richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio. 4. Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato»); i limiti concernenti l'efficacia temporale, di cui all'articolo 3 («1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono. 2. In ogni caso, le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti. 3. I termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati»), nonché l'indicazione del limite di contenuto per i decreti-legge enunciato nell'articolo 4 («Non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti»).

(124) Si veda, in particolare, nella XV legislatura, il parere reso il 10 luglio 2007, sul decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (C. 2852).

(125) Così, quasi testualmente, si esprime A. Pizzorusso, «L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo», in *Le Regioni*, XXXIII, ottobre 2000.

(126) Nei pareri sono altresì segnalati ulteriori aspetti idonei ad incidere, anche se in modo indiretto, sulla certezza del diritto quale, ad esempio, l'adozione una pluralità di provvedimenti in un breve arco temporale aventi ad oggetto la disciplina della medesima materia, anche attraverso interventi modificativi e/o soppressivi di disposizioni di recente approvazione. La conseguente impossibilità di una stabilizzazione della norma e della relativa interpretazione ed applicazione produce indirettamente un pregiudizio alla certezza del diritto.

(127) La lezione di P. Costanzo, «Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)», rinvenibile sul sito Internet *www.tecnichenormative.it* reca un'ampia panoramica della giurisprudenza costituzionale italiana (ed anche talune interessanti comparazioni con quanto avviene in Austria, Spagna e, soprattutto, in Francia) in materia di qualità delle leggi, ove traspare un certo disincanto sulla possibilità che la nostra Suprema Corte possa addivenire alla giustiziabilità costituzionale delle leggi sulla base di parametri di buon confezionamento della norma. Ciò in ragione della scelta operata dalla Corte costituzionale di non voler procedere in prima persona ad una formulazione di tali parametri. Difficile, dunque, secondo l'autore, seguire il virtuoso esempio della Corte di giustizia europea che considera invece la mancanza di precisione e chiarezza della norma un potenziale motivo di doglianza. Né appare possibile che in Italia si arrivi a mutuare il modello francese: «il Conseil constitutionnel è pervenuto a configurare come principi di rango costituzionale la chiarezza, l'accessibilità e l'intelligibilità della legge. Accanto all'esigenza già propria dello Stato di diritto, dell'accessibilità fisica alla legge, s'è posto il principio, che potremmo considerare insito nello Stato costituzionale, anche della sua comprensibilità.[….] il Conseil non ha avuto dubbi ad affermare (specie nella decisione n. 2003-473 del 26 giugno 2003) che l'obiettivo d'intellegibilità e di accessibilità del diritto sarebbe messo in forse se le norme si presentassero come inutilmente complesse».

(128) Il Comitato ha sempre prestato attenzione al linguaggio utilizzato; per la XV legislatura, si rinvia ai pareri sui decreti-legge n. 223 del 2006 (A.C. 1475), n. 8 del 2007 (A.C. 2340), n. 10 del 2007 (A.C. 2374). In particolare, negli ultimi due pareri citati il Comitato ha segnalato la presenza di «espressioni di uso comune suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato giuridico loro attribuito». Si vedano anche i pareri sui decreti-legge n. 81 del 2007 (A.C. 2852), n. 159 del 2007 (A.C. 3194) e n. 180 del 2007 (A.C. 3199). Due di questi ultimi (A.C. 2852 e A.C. 3194) contengono un elenco di espressioni imprecise o improprie. Non va nemmeno trascurato il valore indiretto delle indicazioni del Comitato volte a sciogliere dubbi sulle diverse opzioni interpretative, cui di recente ha fatto affidamento anche la Corte costituzionale (sentenza n. 237/2007).

(129) Per limitarsi alla XV legislatura, si richiamano i pareri sui seguenti decreti-legge: n. 181 del 2006 (A.C. 1287); n. 223 del 2006 (A.C. 1475); n. 263 del 2006 (A.C. 1922); n. 300 del 2006 (A.C. 2114), anche dopo le modifiche operate dal Senato; n. 7 del 2007 (A.C. 2201), n. 147 del 2007 (A.C. 3025); n. 159 del 2007 (A.C. 3194); n. 248 del 2007 (A.C. 3324).

(130) Principio infine codificato nel punto 3, lett. *e*), della Circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi: «Non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi». Naturalmente, tale regola non può operare quando si tratta di intervenire su partizioni del testo già modificate con atti di rango primario.

(131) Da ultimo, l'osservazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 300 del 2006 (A.C. 2114), invita la commissione di merito a riformulare una disposizione (articolo 6, comma 4) in termini di novella al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, «al fine di non contraddire la natura unitaria e tendenzialmente completa dello strumento normativo rappresentato dal testo unico».

(132) In realtà, all'inizio della propria attività il Comitato per la legislazione si pose il dubbio della sindacabilità del provvedimento anche con riguardo alle eventuali modifiche apportate

dall'altro ramo del Parlamento. Sul punto intervenne la decisione positiva del Presidente della Camera: «quando il disegno di legge di conversione è trasmesso dal Senato, è sottoposto all'esame della Camera il testo del provvedimento nel suo complesso, come modificato dall'altro ramo del parlamento. A tale testo debbono pertanto essere riferite le valutazioni del Comitato, il quale, nell'esprimere il proprio parere, può formulare – ove lo ritenga necessario – sia condizioni, sia osservazioni» (lettera del 20 marzo 1998).

(133) L'efficacia delle statuizioni del Comitato derivano principalmente dalle virtuose iniziative di singoli membri qualificati (solitamente il relatore o il presidente) che si fanno carico di formulare appositi emendamenti a propria firma nonché – come pure avvenuto nel corso della XV legislatura – di promuovere appositi ordini del giorno di istruzione al Governo volti a conferire un sostanziale seguito alle valutazioni espresse dall'organo su provvedimenti per i quali non vi erano le condizioni politiche per una loro modificabilità. Va notato come le iniziative sono generalmente supportate in modo *bipartisan.*

(134) Se, da un lato, l'esperienza maturata nel corso delle ultime legislature appare certamente suggerire l'attribuzione di un ruolo specifico del Comitato nell'ambito del procedimento legislativo che si svolge in Assemblea, va tuttavia ribadito che ciò deve avvenire senza che esso si trovi impropriamente investito di funzioni deliberative. Su un diverso piano, va rilevato che il carattere paritetico dell'organo, che pure rafforza l'autorevolezza delle pronunce, costituisce anche un limite, in quanto non consente ad esso di intervenire nella dialettica politica con proprie iniziative o strumenti: non sono pertanto state considerate praticabili ipotesi di riforma dell'organo che prevedano forme di consultazione del suo presidente o del suo relatore, né la presentazione di appositi emendamenti o ordini del giorno da parte del Comitato medesimo. Il punto di partenza deve, infatti, essere costituito dal parere che il Comitato ha già reso e che è ormai nella disponibilità dell'Assemblea in quanto allegato al testo del provvedimento.

(135) Sui limiti del coordinamento finale si dirà più diffusamente *infra*. Tuttavia, la definizione adottata appare attagliarsi sia al Regolamento della Camera che a quello del Senato, ove pure il tenore testuale della disposizione sul coordinamento preventivo, sembrerebbe consentire anche correzioni sostanziali.

(136) Ovviamente sempre nei limiti della preclusioni prodottesi nel corso del procedimento e del divieto di introdurre disposizioni che costituiscano emendamenti tardivamente presentati.

(137) La prassi costantemente seguita in materia si evince da una pronuncia del Presidente della Camera, il 22 luglio 1991, secondo la quale esso può essere esercitato solamente «qualora non sussista alcun dubbio sulla natura meramente formale delle correzioni rispetto al significato della norma votata».

(138) Sull'istituto del coordinamento finale, preventivo e successivo, cfr. R. Fraternale, «Note in tema di coordinamento», in *Foro amministrativo,* 1972, p. 191 ss.; R. Moretti, «Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi», in *Foro italiano,* 1985, p. 240 ss.; M. Midiri, «Novelle regolamentari e rimedi alla cattiva legislazione (valore e limiti del coordinamento nel procedimento legislativo)», in *Politica e diritto,* 1990, p. 502 ss.; M. Ainis, «Il coordinamento dei testi legislativi», in *Giurisprudenza costituzionale,* 1993, p. 1459 ss.; M. Ceccato, «Coordinamento e correzione dei progetti di legge», in *Giurisprudenza costituzionale,* 1994, p. 3287 ss; V. Di Ciolo «Correzioni di forma e coordinamento finale dei progetti legislativi», in *Rassegna parlamentare,* 1997, 4, p. 949 ss.

(139) Sulla configurazione del potere di coordinamento formale successivo è infatti intervenuta la Corte costituzionale (sentenza 1 luglio 1969, n. 134), ammettendone la legittimità, ove esso si limiti alla «correzione di errori materiali [ed ogni] correzione lessicale dei testi per conformarne la dizione alla sostanza». La Corte ha dunque individuato il limite del coordinamento formale successivo alla approvazione nella non alterazione del significato sostanziale del testo votato. In caso di deliberazione definitiva, il limite del coordinamento viene dalla Corte precisato in modifiche che siano tali da non alterare la sostanziale identità del testo con quello votato dall'altra Camera (sentenze della Corte costituzionale 9 marzo 1959, n. 9; 15 luglio 1969, n. 134; 19 dicembre 1984, n. 292). Nel riconoscere la legittimità costituzionale della procedura del coordinamento finale, la Corte si riserva

il potere di controllare la corretta formazione del testo legislativo «nel senso di accertare, caso per caso, se la formulazione data al testo legislativo coordinato si è mantenuta nei limiti nei quali il coordinamento è stato autorizzato in modo che essa esprima l'effettiva volontà della Camera e sia idoneo a concorrere con una identica volontà dell'altra Camera a produrre la legge» (Corte costituzionale, sentenza 9 marzo 1959, n. 9).

(140) Nella seduta del 10 luglio 2003 fu proposta una modifica del testo a fini di chiarimento del significato di una norma, alla luce di dubbi circa la sua interpretazione e della chiara volontà del legislatore in proposito espressa nel corso dell'iter del provvedimento. Fu peraltro contestata l'ammissibilità di procedere ad una simile correzione del testo in sede di coordinamento (interventi dell'on. Dussin e dell'on. Cè). La proposta fu votata per alzata di mano. Si veda anche la seduta del 24 marzo 2004, in relazione alla proposta di coordinamento volta a chiarire un'incongruenza nella formulazione del testo della legge Gasparri in ordine al ruolo della Commissione di vigilanza RAI (coordinamento effettuato anche in base a quanto stabilito nella seduta del 21 gennaio 2004).

(141) Nella seduta del 20 dicembre 1983 fu votata dall'Assemblea una proposta di coordinamento volta, tra l'altro, a coordinare due articoli della legge finanziaria in esame con le norme di un decreto-legge, a tal fine modificando il rinvio ad esso contenuto in uno di tali articoli.

(142) Si richiama l'espressa pronuncia del Presidente della seduta del 18 maggio 1982 (disegno di legge di riforma pensionistica): «la posizione della questione di fiducia da parte del Governo non affievolisce in alcun modo il disposto dell'art. 90 Reg».

(143) Con questa espressione N. Lupo, «emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario», in *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, LUISS university press, 2007 intende segnalare un duplice paradosso: la diffusione – in luogo della riduzione – in ambito parlamentare di procedure, a suo giudizio, lontane dai principi costituzionali, ed il fatto, anch'esso singolare, che ciò sia avvenuto attraverso l'uso del precedente parlamentare, in funzione quindi ben diversa dalla sua natura di strumento volto a dare soddisfazione ad un'esigenza di giustizia «in assenza di una disposizione normativa scritta o di una sua interpretazione univoca» (p. 43 ss.).

(144) In questa non esaltante rincorsa al record, prevale attualmente la legge finanziaria per il 2008, composta da un unico articolo di 1364 commi. Seguono in classifica le due precedenti leggi finanziarie per il 2006 e 2007, i cui articoli unici erano rispettivamente composti da 572 e 616 commi. La legge finanziaria per il 2009 è forse anche più corposa, ma i sui contenuti sono invece "spacchettati" in tre articoli (rispettivamente di 387, 642 e 164 commi).

(145) Nel messaggio del Presidente della Repubblica (Doc. I, n. 6) del 16 dicembre 2004, di rinvio alle Camere, a norma dell'articolo 74 della Costituzione, della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, la misura della difficoltà di analisi del testo viene opportunamente resa con riguardo alle pagine dello stampato («le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo»). Sul punto, il Presidente richiamava «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo" e con votazione finale».

(146) «È opportuno che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi» (punto 2 della Circolare).

(147) Così nel parere reso il 26 settembre 2001 sul disegno di legge in materia di infrastrutture (A.C.1516).

(148) Così nei pareri espressi il 7 luglio 2004, sul disegno di legge in materia previdenziale (A.C. 2145); il 14 luglio 2004, sul disegno di legge sul settore energetico (A.C. 3297), ed il 19 ottobre 2005 sul disegno di legge in materia universitaria (A.C. 4735).

(149) In un certo senso le posizioni del Comitato per la legislazione danno una eco parlamentare alle riflessioni di larga parte della dottrina. Per tutti M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma, II ed., 2002.

(150) Secondo quanto previsto dall'articolo 10, comma 3-*bis*, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092.

(151) Sin dai pareri resi il 26 settembre ed il 5 dicembre 2001.

(152) Con conseguenze pregiudizievoli anche su quegli aspetti di trasparenza, pubblicità e partecipazione delle opposizioni che connotano in senso democratico l'attività parlamentare. Sul punto, N. Lupo, *ult. cit.,* p. 74.

(153) Di «indecorosa e spudorata frode alla Costituzione» parla G. U. Rescigno, *L'atto normativo,* Zanichelli, Bologna, 1998, p 139. N. Lupo, *ult.cit.*, identifica in questa prassi parlamentare un «progressivo allontanamento dal testo costituzionale» (pag. 104).

(154) Emerge al riguardo «una evidente, preoccupante difficoltà nel rapporto tra il Parlamento e l'Esecutivo» tale da indurre «una riflessione sul nostro sistema istituzionale, così come, negli anni, si è andato evolvendo nella prassi» (Dall'intervento del Presidente della Camera del 27 novembre 2007).

(155) Nel corso dell'esame della finanziaria 2007, il Presidente ha affermato che: «al fine di bilanciare l'esigenza del Governo sottesa alla presentazione dell'emendamento con quella di assicurare che l'esame in sede parlamentare permanga nell'alveo delle questioni già sottoposte dal Governo all'Assemblea, ha ritenuto di ammettere la presentazione di un unico maxiemendamento soltanto nella misura in cui il testo si muovesse scrupolosamente entro i confini rappresentati dall'articolato originariamente all'esame dell'Assemblea e dagli emendamenti già presentati dal Governo e dalla commissione (per la fase di esame in Assemblea) e ritenuti ammissibili». (seduta del 17 novembre 2006).

(156) Al riguardo si ricorda, in particolare, il precedente dell'11 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004) quando i tre maxiemendamenti del Governo, presentati alla Presidenza, pur sprovvisti della relazione tecnica, furono ricevuti con la seguente precisazione: «si tratta di controllare gli effetti finanziari di talune disposizioni, per verificarne la complessiva copertura. Questo pone in particolare problemi tecnici, che la Presidenza non può minimizzare. A tal proposito, ho richiesto al Governo di fornirmi elementi tecnici necessari per la quantificazione degli oneri sia dal lato della spesa, sia dal lato delle entrate» (seduta dell'11 dicembre 2003). Nella seduta successiva, la Presidenza richiamò anche la necessità della presentazione della relazione ai fini del vaglio di ammissibilità che venne effettivamente concluso dalla Presidenza solo una volta avvenuta la trasmissione da parte del Governo di tale documento. Si ricorda, anche, il precedente del 19 novembre 2007 (A.C. 3194-A, decreto-legge collegato) quando la relazione tecnica sul maxiemendamento fu trasmessa alla Presidenza durante il vaglio di ammissibilità, ai fini del perfezionamento dello stesso ed ebbe ad oggetto soltanto le modifiche introdotte rispetto al testo elaborato dalla commissione per l'Assemblea (e non tutto il testo del maxiemendamento).

(157) A differenza di quanto avviene alla Camera, la prassi del Senato è nel senso che la presentazione di un maxiemendamento sulla cui approvazione il Governo ponga la questione di fiducia preclude alla Presidenza il vaglio di ammissibilità sul contenuto dell'emendamento stesso. Si dà, infatti, prevalente rilievo al fatto che l'Esecutivo, con la questione di fiducia, condiziona la sua stessa sopravvivenza al risultato del voto; pertanto, «sotto l'esclusiva responsabilità del Governo, la fiducia supera e assorbe ogni considerazione in merito all'eventuale conformità o meno delle disposizioni, oggetto della fiducia medesima, alle norme della legge ordinaria o dei Regolamenti parlamentari che ne disciplinano il contenuto«» (v. seduta del Senato del 14 dicembre 2004 e il comunicato della Presidenza del Senato del 27 dicembre 2004).

(158) Per i casi di esame presso la Commissione bilancio (in sede di Comitato dei nove ovvero eventualmente in composizione plenaria ai sensi dell'articolo 86, comma 3, del Regolamento), si ricorda la seduta del 14 dicembre 2005 (finanziaria 2006), nel corso della quale, dopo la comunicazione da parte della Presidenza degli esiti del vaglio di ammissibilità e del preannuncio da parte del Governo di porre la questione di fiducia, il Presidente sospese la seduta per consentire lo svolgimento

del Comitato dei nove, in composizione plenaria ai sensi dell'articolo 86, comma 3, del Regolamento. Anche nella seduta del 17 novembre 2006 (finanziaria 2007), avendo il Governo preannunciato nella seduta del giorno precedente – 16 novembre – l'intenzione di porre la questione di fiducia, dopo la comunicazione da parte della Presidenza degli esiti del vaglio di ammissibilità, il Presidente sospese la seduta per consentire lo svolgimento del Comitato dei nove. Infine, nella seduta del 27 novembre 2007 (in occasione dell'esame del disegno di legge collegato alla finanziaria per il 2008, protocollo *Welfare*, A.C. 3178-A), nel corso della quale, dopo la comunicazione da parte della Presidenza degli esiti del vaglio di ammissibilità, il Presidente sospese la seduta per consentire lo svolgimento del Comitato dei nove.

(159) Le frasi in corsivo che seguono sono tratte dalla Prefazione del Presidente del Comitato per la legislazione, on. Roberto Zaccaria, al volume *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative,* edito dalla Camera dei deputati, 2008. In esso sono raccolti gli atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione, unitamente ad alcune università italiane, durante il (breve) turno di presidenza dell'on. Zaccaria. Il primo seminario, svolto presso l'Università di Firenze, ha avuto proprio ad oggetto «I decreti-legge c.d. milleproroghe: una vistosa patologia nella produzione normativa».

(160) Ad esempio, nel decreto "milleproroghe" del 26 luglio 2005, sono stati aggiunti ben quaranta articoli in sede di conversione.

(161) Sui problemi di legittimità costituzionale si rinvia a N. Lupo, «Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge "milleproroghe"», in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia* (a cura di A. Simoncini), EUM, Macerata, 2006; G. tarli Barbieri, «Analisi di alcuni casi emblematici di patologia del decreto-legge milleproroghe», riportato nel citato volume *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, ricorda che la «Guida alla redazione dei testi normativi», adottata con circolare della Presidenza del Consiglio del 2 maggio 2001, al par. 4.13, espressamente evidenzia che la sollecitazione delle burocrazie a prorogare termini in scadenza non dovrebbe sfociare nell'adozione di un «decreto-legge per il quale, tuttavia, non sussisteranno a rigore i presupposti, essendo per lo più dovuto a inadempienza dello stesso organo che doveva provvedere».

(162) Il decreto-legge milleproroghe approvato al termine della XV legislatura (n. 248 del 2007) recava il capo «disposizioni urgenti in materia finanziaria» contenente modifiche alla legge finanziaria approvata appena pochi giorni prima l'adozione del decreto e non ancora entrata in vigore. Sulle problematiche connesse ad un uso non corretto della tecnica di novellazione si rinvia al parere del Comitato per la legislazione del 15 gennaio 2008.

(163) Per prassi essi sono assegnati in sede referente alle Commissioni affari costituzionali e, ove abbiano rilevanti effetti finanziari, alla Commissione bilancio (indipendentemente dai settori disciplinari in cui essi incidono).

(164) Il parere del Comitato per la legislazione del 30 luglio 2003 sul decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 (A.C. 4102-B) ribadisce l'esigenza «di limitare quanto più possibile la disomogeneità *ab origine* del contenuto dei decreti-legge al fine di evitare per l'utente una difficoltà conoscitiva dei contenuti del provvedimento, difficoltà ulteriormente aggravata dalla possibilità di ampi interventi emendativi in sede parlamentare».

(165) Il Comitato per la legislazione ha comunque segnalato le principali problematiche: nel parere del 15 gennaio 2008 sul decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, si legge «siffatta modalità di produzione normativa configura un uso atipico della decretazione d'urgenza suscettibile di determinare, sul piano della qualità del processo legislativo e della stessa coerenza ordinamentale, evidenti effetti negativi»; nel parere del 14 giugno 2006, sul decreto-legge 7 giugno 2006, n. 206 (A.C. 1005) si evidenziano inoltre perplessità sulla «proroga di effetti giuridici prodotti da preesistenti disposizioni di carattere temporaneo ed i cui termini di efficacia erano già scaduti». Ancora, il parere dell'11 febbraio 2004 sul decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 e del 1° dicembre 2004 sul decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, evidenziano gli effetti negativi sul piano della chiarezza delle norme e della loro conoscibilità per gli utenti finali («il richiamo a precedenti atti normativi che dispongono ulteriori proroghe rendono difficilmente conoscibili per gli utenti le disposizioni finali»). Il secondo dei

citati pareri esprime altresì dubbi concernenti l'immediata applicabilità di disposizioni che prorogano termini di non imminente scadenza: esso infatti «dispone proroghe anche con riguardo a termini che non sono di imminente scadenza, suscitando perplessità in ordine al pieno rispetto del requisito della "immediata applicabilità", statuito dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

(166) Tale prassi applicativa si ricollega alle precisazioni contenute nella «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni» adottata dai Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997, laddove essa fa riferimento, ai fini della valutazione della stretta attinenza degli emendamenti al decreto-legge, alla loro riconducibilità alla «specifica problematica affrontata dall'intervento normativo», lasciando aperta, in tal modo, la strada ad un giudizio di ammissibilità degli emendamenti comunque connessi – sia pure finalisticamente – alle materie trattate dal decreto-legge.

(167) Per una disamina delle principali divergenze nei due regolamenti, si rinvia ad un documento pubblicato nel maggio 2007 da ASTRID, *Quaranta modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento.*

(168) Possono incidentalmente ricordarsi le frequentissime polemiche, alla Camera, in ordine ai giudizi di ammissibilità presidenziale su atti di sindacato ispettivo e su emendamenti, la cui rigidità è percepita come «un problema rilevante in termini di disparità del potere emendativo dei decreti-legge tra i due rami del Parlamento, con conseguenti riflessi negativi sull'esercizio della rappresentanza da parte dei deputati e sullo stesso principio del bicameralismo perfetto». (on. Violante, 24 gennaio 2007). La questione «non riguarda soltanto una menomazione della possibilità di intervento della Camera dei deputati. È forse ugualmente grave, e persino di più, il fatto che sussista una menomazione della facoltà, diritto-dovere, del rappresentante del popolo di rappresentare gli interessi generali e specifici delle popolazioni a cui fa riferimento, condizione che verrebbe menomata rispetto al rappresentante dello stesso popolo in un'altro ramo del Parlamento. È una asimmetria, dunque, che colpisce la Camera e i singoli deputati. È per questo che credo si debba porre mano a questa asimmetria (…), che di fatto dà luogo ad un bicameralismo imperfetto, con una violazione delle norme e dei Regolamenti della Camera dei deputati e, per di più, abdicando all'autonomia dell'Assemblea che, infatti, per raggiungere, in questo caso, l'auspicato bicameralismo perfetto, dovrebbe abdicare alle sue prerogative per allinearsi ai comportamenti dell'altro ramo del Parlamento» (così il Presidente della Camera nella seduta del 24 gennaio 2007). Ma polemiche di analogo tenore echeggiano frequentemente anche nelle Aule del Senato, spesso lamentando la mancanza alla Camera di una norma che consenta una "ghigliottina" sui tempi di esame dei decreti-legge, al fine di assicurare temi di esame congrui presso il Senato. Si veda la lettera del Presidente del Senato del 12 aprile 2007, che segnalava l'assenza – nel Regolamento della Camera e nella relativa prassi – di «istituti che invece caratterizzano il procedimento di conversione al Senato (possibilità di contingentamento *ex* articolo 55, comma 5; cosiddetta ghigliottina *ex* articolo 78, comma 5, del Regolamento)», ritenendo tale disallineamento «suscettibile di provocare disarmonie nell'equilibrio complessivo del procedimento medesimo, non consentendo al Senato di apportare ai decreti-legge le modifiche che riterrebbe necessarie per il rischio che, in difetto di quegli strumenti regolamentari, la Camera non possa giungere alla definitiva approvazione del provvedimento in tempo utile per evitarne la decadenza». Tale circostanza richiederebbe – ad avviso del Presidente del Senato – un'iniziativa alla Camera volta a «consentire un'equa ripartizione dei tempi fra le due Camere per l'esame dei disegni di legge di conversione» (di tale nota è stata data lettura nella seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 24 aprile 2007).

(169) L'art. 123-*bis* R.C. prevede che «Il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge [collegato alla manovra di finanza pubblica, indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalla risoluzione di cui all'articolo 118-*bis*, comma 2, e presentato al Parlamento entro il termine stabilito dalla legge] entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva». Tale facoltà è stata però esercitata dal Governo solo due volte nel corso delle ultime due legislature, nel 2002 e nel 2007.

(170) Nella lettera del 18 marzo 1998 diretta al presidente del maggior gruppo di opposizione del tempo (on. Pisanu), il Presidente della Camera ribadiva la potenziale applicabilità delle norme sul contingentamento dei tempi anche al procedimento di conversione dei decreti-legge. Specifi-

cava però di aver "congelato" la disposizione dell'articolo 154, comma 1, al fine di consentire che potesse essere portato a compimento l'impegno «di ricondurre a normalità il processo legislativo, in un quadro di garanzie per tutte le parti e di uscire da una lunga fase di emergenza. Si tratta di un impegno volto non solamente a restituire piena funzionalità al lavorio parlamentare, ma anche a rispondere ad una richiesta sempre più pressante dei cittadini e delle imprese, che pretendono giustamente una maggiore celerità ed una migliore qualità della produzione legislativa».