

Raffaella Niro

Spigolature sull'uso del decreto-legge come strumento di semplificazione normativa

1. *La questione del caos legislativo fra Parlamento e Governo: dal riordino normativo al "tagliar leggi con decreto legge"*

Da tempo si discute della crisi della legge. Fra le cause più frequentemente invocate si richiama, fra l'altro, da un lato, l'inflazione normativa, "data dall'aumento vertiginoso di leggi ed altri atti normativi, anche primari, che peraltro [...] moltiplicano ed articolano le loro tipologie"¹; dall'altro, lo "scadimento della qualità della legislazione, mal redatta, spesso modificata, stratificata"², e quindi tale da ingenerare una sorta di disorientamento nell'ignaro cittadino – ma anche nell'interprete – che si avventuri alla ricerca della disciplina vigente di una qualsivoglia materia³.

Il groviglio prodotto dal succedersi affannoso di interventi normativi, eterogenei, parziali, spesso incoerenti finisce, infatti, con il pregiudicare, in una con la chiarezza, la stessa certezza del diritto.

Da qui i tentativi, ormai più volte ripetuti nel tempo, di governare il caos introducendo meccanismi di razionalizzazione, strumenti di riordino, elementi di semplificazione, anche sulla

¹ Così P. Celotto, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in «Studi parlamentari», 2004, p. 56.

² Id., *ibid.*

³ Sul punto M. Ainis, *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997, pp. 10 sgg.

suggerimento dell'esperienza comunitaria⁴. È noto, infatti, che in ambito comunitario, da svariati anni, si sono moltiplicati gli interventi finalizzati a garantire, ad un tempo, la qualità della regolazione riguardante in specie gli interessi socio-economici e le specificazioni tecniche (introducendo, in particolare, l'analisi dell'impatto della regolazione, cd AIR), e la semplificazione delle normative. È così che, già nel 2002, la Commissione europea ha approvato la comunicazione "Legiferare meglio (Com. n. 275 del 5 giugno 2002) ed il piano di azione "semplificare e migliorare l'ambiente regolativo" (Com. n. 278 del 5 giugno 2002), cui hanno fatto seguito numerose altre comunicazioni tutte volte a definire una strategia globale di miglioramento della legislazione⁵.

Raccogliendo le richiamate raccomandazioni comunitarie, il legislatore italiano è intervenuto non solo a disporre l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione nei settori direttamente interessati da quest'ultima⁶ (un esempio di tale tipo di

⁴ Con ciò non si vuole dimenticare che i primi interventi in favore della semplificazione normativa del legislatore italiano si sono avuti già prima degli "incitamenti" comunitari, come è dimostrato dalla circostanza che la prima previsione di semplificazione risale al 1997 ed è contenuta all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, il quale introduceva, quale strumento di pianificazione degli interventi appunto di semplificazione normativa, la legge annuale di semplificazione: sul punto, diffusamente, B. Malaisi, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in questo volume.

⁵ Già nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 si trova il riferimento ai principi della buona regolazione a livello comunitario. Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 provvedeva, poi, ad affermare la necessità che Commissione, Consiglio e Stati membri definissero una strategia comune per migliorare e semplificare il quadro regolatorio, mentre il Consiglio di Santa Maria de Feira del giugno 2000 precisava che una migliore regolazione avrebbe dovuto costituire requisito fondamentale per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato. A partire dal 2003 si sono moltiplicate le iniziative della Commissione volte, da un lato, a migliorare il processo di formazione della legislazione comunitaria (better legislation), dall'altro, a migliorare le qualità di attuazione delle politiche comunitarie (better application), con l'auspicio che gli Stati membri adottino metodi simili. Sul punto, diffusamente, N. Greco, *Costituzione e regolazione*, Bologna, 2007, pp. 45 sgg.

⁶ Il primo intervento può ritenersi quello di cui alla legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione...), che, all'art. 5, stabiliva che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni

intervento può rintracciarsi nella legge n. 308 del 2004, recante "delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", attuato dal d.lgs. n. 152 del 2006), ma anche ad impiegare concetti e strumenti propri della regolazione intesa in senso stretto (e cioè quale produzione di norme e regole riguardanti gli interessi socio-economici e le specificazioni tecniche⁷) più in generale a fini di razionalizzazione, di riordino, di semplificazione dell'intero sistema normativo. In questa prospettiva, se disposizioni quali l'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), che ha espressamente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo per il finanziamento di "iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo", potevano ritenersi per certi versi anticipatrici delle richiamate indicazioni comunitarie; altre disposizioni adottate successivamente si configuravano come coerenti sviluppi delle stesse, come risulta ad esempio dall'art. 2 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001) nella parte in cui reca una delega al Governo "ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo [...] per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione".

In linea con la natura tecnica degli interventi richiesti, il Parlamento, nei casi richiamati, ha provveduto a delegare il Gover-

pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.

Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa". In attuazione di tale previsione, tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri, piuttosto che adottare il prescritto decreto, emanava una prima direttiva il 27 marzo 2000, poi integrata dalla direttiva del 21 settembre 2001, con la quale si provvedeva ad un tempo ad introdurre in via sperimentale l'AIR ed a predisporre gli strumenti per un'analisi tecnico-normativa finalizzata al miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo.

⁷ Ancora N. Greco, cit., p. 60.

no a dettare – nei vari settori – le norme di semplificazione e razionalizzazione e di riordino, indicando a quest'ultimo – com'è prescritto – criteri e principi direttivi, ora più stringenti, ora più generici, comunque vincolanti. E così ha fatto anche con la legge 28 novembre 2005, n. 246 ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"), che, all'art. 14⁸, intitolato appunto "semplificazione della legislazione", mentre detta disposizioni in tema di analisi e di verifica di impatto della regolamentazione, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di introdurre previsioni puntuali di attuazione mediante decreti, al comma 12, "al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente", delega il Governo ad individuare, "avvalendosi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388", "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge", "le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi e trasmette al Parlamento una relazione finale". Ed ancora, al comma 14, attribuisce al Governo ulteriore delega ad adottare, "entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12", "decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore" nel rispetto di specifici principi e criteri direttivi, fra i quali vi è, ad esempio, la "garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa" (lettera f), in una prospettiva di "semplificazione" e/o di "riassetto" della materia oggetto dei relativi decreti, "anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970" (comma 15).

Ora, contro le aspettative e con un largo anticipo rispetto alla scadenza della delega prevista dal richiamato art. 2, comma 14,

⁸ Non si tiene conto, nel presente scritto, delle modifiche apportate al citato art. 14 della legge 18 giugno 2009, n. 69, nonché di quanto stabilito nel d. lgs. n. 179 del 2009, adottato in attuazione della legge contenuta nel richiamato art. 14, essendo entrambi gli atti legislativi indicati entrati in vigore nelle more della pubblicazione di questo scritto.

della legge n. 246 del 2005⁹, il Governo, in un primo momento, all'interno del decreto legge n. 112 del 2008, recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (sic!), ha provveduto, all'art. 24, a disporre – *sic et simpliciter* – l'abrogazione di una serie di atti legislativi puntualmente elencati in un apposito allegato (alcuni dei quali risalenti agli anni 1864-1865), "a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore" del medesimo decreto (!) e "salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005". Poi, proprio a ridosso del termine prescritto per l'effetto abrogativo delle leggi di cui all'art. 24 del d.l. n. 112 del 2008 – come d'incanto – è nuovamente intervenuto (con il d.l. n. 200 del 2008) e, ravvisando la "straordinaria necessità ed urgenza di procedere all'abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale", ha redatto un nuovo elenco di atti legislativi di cui ha disposto espressamente l'abrogazione, in ragione della ritenuta "necessità ed urgenza di sottrarre all'effetto abrogativo previsto dall'art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, alcune disposizioni di cui risulta indispensabile il mantenimento in vigore": e ciò in assenza, anche questa volta, di qualsiasi progetto di riordino dei settori.

È così che l'esigenza di riordino e di razionalizzazione (e semplificazione) della normativa vigente nei vari ambiti – il cui soddisfacimento era stato comunque affidato, attraverso la delega, alle cure Governo, organo, nelle sue varie articolazioni, deputato alla semplificazione¹⁰, in considerazione anche

⁹ Tenuto conto che la legge n. 246 è entrata in vigore nel dicembre del 2005, la delega di cui al richiamato comma 12 si sarebbe consumata nel dicembre 2009. Può essere di interesse ricordare che era stata comunque ultimata la fase preliminare ricognitiva della normativa primaria vigente, fase che si era conclusa con il censimento di 21.000 atti statali vigenti (dei quali 7000 anteriori al 1970), dei quali un quarto stimabile come obsoleto: sul punto v. Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, "Tagliar leggi con decreto-legge", dossier n. 4, 2008, pp. 1 sgg.

¹⁰ Occorre, infatti, ricordare che, al di là delle attribuzioni ad alcune articolazioni dell'apparato governativo, di compiti di controllo della qualità dei testi normativi in

della assunta stretta connessione fra semplificazione normativa ed amministrativa – ha finito con il cedere, inavvertitamente, il passo alla necessità ed urgenza (!?) di “tagliar leggi”: leggi, quelle da tagliare, singolarmente individuate, riferite ai settori più disparati oltre che ad un arco temporale assai ampio, sulla cui permanente vigenza era rimasta peraltro incertezza, al punto da indurre il medesimo Governo ad intervenire una seconda volta, ancora nel nome dell’urgenza, per correggere e quindi rimediare ai disguidi che qualche eccesso di “potatura” di atti legislativi, programmata con il primo decreto, avrebbe potuto provocare nel sistema, con un effetto, per certi versi, moltiplicatore del caos legislativo.

2. La legge delega n. 246 del 2005: gli obiettivi della “semplificazione della legislazione”

Per poter apprezzare, tuttavia, le peculiarità delle iniziative governative in tema di semplificazione normativa a mezzo di decretazione d’urgenza, è necessario soffermarsi più attentamente su alcune premesse e sui principali snodi della evocata vicenda.

Fra le prime (le premesse), occorre richiamare l’attenzione sui caratteri della delega contenuta nella richiamata legge di semplificazione n. 246 del 2005 (la quarta adottata dal 1997). Quest’ultima, infatti, in vista dell’obiettivo dell’eliminazione delle incongruenze ed antinomie normative relative ai diversi settori, e quindi in una prospettiva di riordino normativo, (art.14, comma 12), e di “riassetto” degli ambiti materiali, de-

una prospettiva di semplificazione e riordino della normazione (è il caso, ad esempio, del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con d.P.C.m. 23 luglio 2002), sono stati individuati organi appositi, competenti in tema di semplificazione: è il caso del Comitato interministeriale per la qualità della regolazione, previsto dall’art. 1 del d.l. n.4 del 2006, convertito in legge n. 80 del 2006, ma più ancora del Ministro (senza portafoglio) per la semplificazione normativa, al quale fa riferimento il d.l. n. 85 del 2008, convertito nella legge n. 121 del 2008, di riordino delle strutture governative, nonché il d.P.C.m. 13 giugno 2008, recante delega al predetto Ministro di tutte le funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri in tema di semplificazione normativa. Per una attenta disamina delle competenze delle varie articolazioni governative diffusamente B. Malaisi, cit.

legava appunto – come si è già ricordato – al Governo il compito di adottare decreti legislativi che individuassero “le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore” (art.14, comma 14), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete; c) *identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini*; d) *identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore*, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell’impatto della regolazione; e) *organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei di materie*, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse; f) *garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa*; g) *identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica*”.

La delicatezza del compito affidato in tal modo al Governo – ulteriormente arricchito dalla prescrizione dell’armonizzazione delle disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970 (art. 14, comma 15) – induceva, inoltre, il legislatore, in primo luogo, a delimitarne l’ambito mediante l’esplicita individuazione di una serie di disposizioni comunque sottratte all’intervento abrogativo (e quindi alla valutazione da parte del Governo), corrispondenti: alle disposizioni contenute nei codici o testi unici, alle disposizioni inerenti all’ordinamento degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, delle magistrature, e dell’avvocatura nonché alle disposizioni relative al riparto della giurisdizione ed a quelle che costituiscono adempimento degli obblighi comunitari, alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, alle disposizioni tributarie e di bilancio, infine alle disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale.

In secondo luogo, poi, il legislatore interveniva a prescrivere un preciso vincolo procedimentale per l’azione del Governo,

costituito dalla sottoposizione degli schemi di decreto al parere di una Commissione parlamentare *ad hoc*, composta da venti senatori e da venti deputati nel rispetto della proporzionalità tra i gruppi, al fine di assicurare il costante collegamento del Governo con il Parlamento.

Per la realizzazione di un simile complesso ed impegnativo disegno di riassetto normativo di settori materiali, di cui il "tagliar leggi" avrebbe dovuto costituire solo uno strumento, si lasciava infine al Governo un ampio lasso di tempo, stabilendosi un termine di ben quattro anni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 246 del 2005 per la scadenza della delega, non solo al fine di consentire l'espletamento da parte del Governo stesso delle attività preliminari di "censimento" della normativa primaria vigente e di rilevazione di tutte le incongruenze ed antinomie normative emerse nei diversi settori (comma 12), nonché della conseguente individuazione delle disposizioni legislative statali pre-1970 da mantenere in vigore, in linea con i principi e criteri correttivi enunciati, ma anche in vista della necessità di assicurare l'effettiva e fruttuosa collaborazione della Commissione parlamentare.

3. Il d.l. n. 112 del 2008 "omnibus"

Fin qui le premesse, confermate dall'espletamento delle prime fasi contemplate dalla richiamata legge di semplificazione, costituite dall'avvenuto censimento degli atti statali normativi di rango primario oggetto della Relazione presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento il 14 dicembre 2007, cui avrebbe dovuto far seguito l'opera di individuazione, fra di essi, di quelli vigenti da prima del 1970 da "mantenere in vita".

Sennonché il Governo stesso, diversi mesi prima della scadenza della delega di cui alla legge n. 246 del 2005, fra le "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", di cui al decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112, poi convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, inseriva, quasi a sorpresa, all'art. 24, sotto la rubrica "Semplificazioni", una disposizione intitolata "taglia-leggi". Con essa

statuiva che tutte le disposizioni espressamente elencate nell'apposito allegato (A) (atti normativi statali di rango primario riconducibili ad un periodo compreso fra il 1864 ed il 1997) "sono o restano abrogate" "a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto", "salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246".

In altri termini, nell'ambito di un intervento – adottato sul presupposto della sussistenza di una straordinaria necessità ed urgenza di provvedere – in vista del perseguimento di molteplici e distinte finalità, indicate nelle premesse del decreto e corrispondenti alla "promozione dello sviluppo economico e alla competitività del Paese", ("anche mediante l'adozione di misure volte alla *semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti*, in particolare, la libertà di iniziativa economica), volte "a restituire potere di acquisto alle famiglie, a assicurare la razionalizzazione, l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione amministrativa, oltre che la necessaria *semplificazione dei procedimenti giudiziari* incidenti su tali ambiti", nonché a garantire la stabilizzazione della finanza pubblica", in considerazione anche del rispetto degli impegni internazionali ed europei, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita assunti", e quindi indirizzate altresì a garantire gli interventi di perequazione tributaria occorrenti per il rispetto dei richiamati vincoli, il Governo introduceva la predetta previsione abrogativa. Essa, oltre ad essere priva di ogni collegamento sia con le esigenze di straordinaria necessità ed urgenza di provvedere richiamate che con le altre disposizioni del medesimo decreto, incideva sul disegno di semplificazione legislativa oggetto della delega, non ancora scaduta, di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, sollevando delicati problemi di armonizzazione con quest'ultima.

E infatti, in nome della (implicita ed apodittica) urgenza di realizzazione della semplificazione (legislativa), il Governo, piuttosto che attivarsi a dare attuazione, in termini rapidi, alla delega di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, e quindi a completare il processo di semplificazione già utilmente avviato, dava forma ad un proprio progetto di semplificazione, in assoluta contro-

tendenza rispetto alle indicazioni parlamentari contenute nella legge delega n. 246 del 2005. Non solo provvedeva unilateralmente¹¹ a disporre l'abrogazione – o la “riabrogazione” (sic!)¹² – di una serie molto consistente di atti legislativi statali appositamente elencati, inerenti alle più disparate materie e riferiti ad un arco temporale che va dal 1864 al 1997, in aperto contrasto – quindi – sia con i principi e criteri direttivi che con l'obiettivo di procedere, viceversa, all'individuazione delle disposizioni legislative statali delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore: e peraltro solo di quelle “pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, per giunta “per settori omogenei di materie”, al fine del riordino normativo dei diversi ambiti settoriali, anche in una prospettiva di armonizzazione delle predette disposizioni “mantenute in vigore” con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970. Ma interveniva anche – non è dato sapere se inavvertitamente o consapevolmente – a determinare la cessazione di efficacia di una serie di disposizioni che il Parlamento, con la legge di semplificazione n. 246 del 2005, aveva espressamente affermato che, nel riordino, avrebbero dovuto essere escluse dall'abrogazione (è il caso delle leggi di bilancio o delle leggi di adempimento degli obblighi internazionali¹³), talo-

¹¹ L'uso dello strumento del decreto legge, infatti, consentiva al Governo di procedere senza necessità di coinvolgimenti di altri organi (diversamente da quanto previsto dalla legge di semplificazione che, come si è ricordato, imponeva allo stesso di sentire il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione).

¹² Non può, infatti, non ritenersi rivelatrice del permanente caos legislativo, l'espressione usata dall'art. 24 del d.l. n. 112 del 2008, secondo la quale “sono o restano abrogate” le disposizioni elencate nell'allegato A: come a dire che, in assenza di una certezza circa la vigenza delle richiamate disposizioni il Governo, piuttosto che provvedere a completare e perfezionare il “censimento” e l'individuazione delle normative ancora vigenti nei vari settori e di quelle viceversa già abrogate, tacitamente o implicitamente (come richiesto dal Parlamento: v. l'art. 24, comma 14, lettera a), della legge n. 246 del 2005), ha ritenuto, più velocemente, di disporne comunque l'abrogazione, correndo il rischio che alcune delle disposizioni contenute nell'elenco fossero già abrogate, come è accaduto in vari casi, fra i quali quello della legge 9 marzo 1989 n. 86 (cd legge La pergola), espressamente abrogata dall'art. 22 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, o quello della legge 4 dicembre 1993, n. 491, espressamente abrogata dall'art. 1 del d.lgs. n. 143 del 1997. Sul punto v. Dossier del Senato della Repubblica, *Tagliar leggi con decreto-legge, Servizio per la qualità degli atti normativi*, giugno 2008, pp. 3-4.

¹³ Così l'art. 14, comma 17, lettere d) ed e), della legge n. 246 del 2005.

ra peraltro disponendo l'abrogazione di interi atti con forza di legge recanti disposizioni modificative di precedenti disposizioni contenute in atti viceversa non abrogati, con il risultato di dar luogo a nuove fonti di incertezza sulla normativa effettivamente vigente in determinati ambiti, in palese contrasto proprio con gli obiettivi perseguiti attraverso la semplificazione¹⁴.

A rendere ancor più anomalo l'intervento con il d.l. in esame contribuivano, poi, altri due contenuti dello stesso: da un lato, l'espressa previsione (contenuta nell'art. 24 in esame) della clausola di salvezza relativa all'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (della legge di semplificazione); dall'altro, il rinvio dell'effetto abrogativo delle disposizioni legislative elencate ad un termine di tempo di centottanta giorni dall'entrata in vigore del medesimo d.l.

Quanto al primo, esso suscitava non poche perplessità sulla propria coerenza logica, disvelando come il Parlamento, in sede di conversione, intendendo, probabilmente, mantener fede al proprio progetto di semplificazione normativa, non si sia avveduto, che, così precisando, avrebbe finito con l'attribuire all'esecutivo volontà contraddittorie o comunque intenti non chiari. In questa prospettiva, infatti, il medesimo Governo che, piuttosto che attivarsi per completare il processo di semplificazione previsto dalla legge n. 246 del 2005, stava intervenendo con decreto legge a realizzare, con urgenza, un proprio modello di semplificazione legislativa, autonomo e svincolato da quello delineato dal Parlamento, e comunque destinato a produrre effetti non immediatamente, ma in un lasso di tempo considerevole (centottanta giorni!), conservava la possibilità di invertire nuovamente la rotta, decidendo di portare a termine (anche) il progetto parlamentare, destinato ad essere condiviso con il medesimo per il tramite della Commissione bicamerale per la semplificazione, ispirato proprio al rispetto di quei principi e criteri e finalizzato al perseguimento di quegli obiettivi (il riordino normativo dei settori) che venivano obliterati dal decreto-legge.

Quanto al secondo, è quasi superfluo segnalare come il rinvio dell'effetto abrogativo delle leggi ad opera di un decreto-legge

¹⁴ Sul punto v. ancora Dossier del Senato, cit., p. 7.

che, fra le tante altre cose, provvedeva a “tagliar leggi”, ad un termine di tempo così lungo (sei mesi), rivelasse la palese insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza prescritti dall’art. 77 della Costituzione per provvedere e quindi l’inadeguatezza – almeno in linea di principio – dello strumento prescelto per lo scopo.

4. Il d.l. n. 200 del 2008: un decreto-legge “correttivo”?

Tant’è.

Forse non soddisfatto da tale prima iniziativa (consapevole di aver generato più complicazioni normative che semplificazioni o, peggio, razionalizzazioni) e comunque ben lontano dal ritenere di voler cambiare rotta e tornare verso lidi di condivisione parlamentare della attività di semplificazione, il Governo è nuovamente intervenuto, ancora in via d’urgenza, in tema di semplificazione legislativa.

Con un decreto-legge adottato il 22 dicembre 2008, n. 200, il Governo detta misure urgenti, questa volta solo in tema di “semplificazione normativa”, sull’onda della ritenuta “straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni dirette a consentire il completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica, pubblica e gratuita della legislazione statale vigente anche mediante un più efficace utilizzo delle risorse esistenti”, nonché della “ritenuta straordinaria necessità ed urgenza di procedere all’abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell’ordinamento giuridico attuale” ed, infine, nella “ritenuta straordinaria necessità ed urgenza di sottrarre all’effetto abrogativo previsto dall’articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, [...] alcune disposizioni di cui risulta indispensabile il mantenimento in vigore”, effetto abrogativo che non si era ancora prodotto, non essendo trascorsi i centottanta giorni ivi prescritti.

Con tale provvedimento, in particolare, il Governo, in primo luogo, realizza una piccola “riforma” dell’apparato amministrativo preposto alla semplificazione, stabilendo che tutte le attività di promozione e coordinamento delle iniziative di informatizza-

zione e classificazione della normativa vigente, volte a facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, sono imputate al Ministro per la semplificazione normativa, e non – come viceversa previsto dalla legge finanziaria per il 2008 – al responsabile designato per tre anni d’intesa fra il Presidente del Consiglio ed i Presidenti delle Camere (art. 2, comma 584). A tale Ministro, peraltro, viene attribuita la competenza, mediante propri decreti da adottare entro centottanta giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, a razionalizzare le attività degli organismi e degli enti operanti nel settore (art. 1, comma 2, lett. a), a provvedere al coordinamento con le attività in corso per l’attuazione dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 (art. 1, comma 2, lett. b); infine a determinare, di concerto con il Ministro della Giustizia, i criteri per l’adozione delle procedure connesse alla pubblicazione telematica degli atti normativi (art. 1, comma 2, lett. c). E tutto ciò in nome della “straordinaria necessità ed urgenza” di completare il progetto, denominato “Normattiva”, di creazione in Italia di una banca dati unitaria pubblica e gratuita della normativa statale vigente, in linea con quanto già esistente in altri paesi europei, progetto avviato nel lontano 2000, in base a quanto statuito dall’art. 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), norma – quest’ultima – fra le prime inerenti, come si è già ricordato, alla semplificazione.

Alla realizzazione di tale progetto si connette strettamente – secondo la relazione illustrativa del decreto – la previsione di cui all’art. 2, dell’abrogazione espressa – o, pure in tal caso, della “riabrogazione” – (a far data dal 16 dicembre 2009!) di un nuovo elenco di disposizioni o, più correttamente, di interi testi di atti normativi primari del “precedente ordinamento costituzionale” ritenuti estranei ai principi dell’ordinamento giuridico attuale, individuati nominativamente ed inerenti ai più disparati settori, i quali – almeno sembrerebbe – vanno ad aggiungersi agli atti destinati all’abrogazione per effetto del precedente d.l. n. 112 del 2008. Rispetto a quest’ultimo, il d.l. n. 200 si rivela per certi versi come fosse un decreto correttivo, nella misura in cui non solo integra l’elenco delle disposizioni da abrogare, ma interviene sull’elenco di cui al primo decreto legge (n. 112 appunto), al fine

di sopprimere alcune indicazioni di atti normativi (art. 3) che, secondo il primo decreto avrebbero dovuto essere abrogate, ravvisandone in *extremis* la necessità del mantenimento in vigore¹⁵.

E ciò ancora una volta, non solo in assenza di ragioni di straordinaria urgenza (tenuto conto del termine fissato per la produzione dell'effetto abrogativo e fatta eccezione dell'urgenza di sottrarre all'effetto abrogativo previsto dall'articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, alcune disposizioni "di cui risulta indispensabile il mantenimento in vigore"), ma anche seguendo una procedura comunque derogatoria rispetto a quella elaborata dalla legge di semplificazione n. 246 del 2005, non tanto in ordine all'oggetto (individuazione delle disposizioni di rango legislativo inerenti al precedente ordinamento costituzionale, ma non solo, da mantenere in vigore), quanto in ordine agli obiettivi (anche in tal caso scompare il richiamo alle esigenze di riordino normativo dei settori) ed ai criteri e principi direttivi della delega ivi contenuta, sui quali si delinea quasi un effetto-dissolvenza.

Né tale osservazione sembra essere contraddetta ove si tenga conto del tentativo – realizzato in sede di conversione del decreto-legge n. 200 – di ricostituire, in termini riduttivi e comunque diversi da quanto delineato dalla legge n. 246 del 2005, un qualche nesso con il Parlamento. E ciò non solo con la ripetizione della discutibile formula già inaugurata dall'art. 24 del d.l. n. 112 del 2008, secondo cui le disposizioni elencate nell'apposito allegato "sono o restano abrogate, salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005" (art. 2, comma 1, d.l. n. 200 del 2008), ma anche con l'introduzione della previsione, da un lato, dell'obbligo del Ministro per la semplificazione normativa di trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno 2009, una "relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazio-

¹⁵ È un indice sintomatico della situazione di "confusione" circa l'individuazione delle disposizioni vigenti da abrogare sia la circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il Parlamento abbia, da un lato, nuovamente impiegato, all'art. 3, la formula "sono o restano abrogate" (nel testo del d.l. si statuiva solo "sono abrogate"), in linea con il precedente d.l. n. 112 del 2008, dall'altro abbia introdotto, sempre in sede di conversione, un comma 1-bis al medesimo art. 3 contenente ulteriori "sottrazioni" all'abrogazione disposta dall'art. 24 del precedente d.l. n. 112 del 2008.

ni previste [...] sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri" (art. 2, comma 1-ter), dall'altro, dell'attribuzione al medesimo Ministro per la semplificazione, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del compito di verificare la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato, ai fini dell'adozione dei decreti legislativi di cui ai commi 14 e 15 della legge n. 246 del 2005, nonché di tener conto, all'esito delle predette verifiche e d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, di tali risultanze in sede di prima adozione dei decreti legislativi di cui ai commi 14 e 15 della legge n. 246 del 2005 (art. 2, comma 1-bis, d.l. n. 200 del 2008).

Tali novità introdotte in sede di conversione, infatti, sembrano (surrettiziamente) suggerire l'idea di un ambito di operatività dei decreti legislativi di semplificazione di cui all'art. 14, commi 14-15 della legge n. 246 del 2005 (rispetto ai quali, comunque, il termine di scadenza fissato dalla legge non è ancora decorso, essendo fissato al dicembre 2009), distinto ed autonomo rispetto ad entrambi i decreti-legge esaminati, laddove questi ultimi, provvedendo ad abrogare disposizioni statali di rango legislativo (anche) anteriori al 1970 e, in via di correzione, ad individuare, fra di essi, quegli atti legislativi primari viceversa da mantenere in vigore, sembrerebbero proprio incidere sul medesimo ambito, che è appunto quello della semplificazione (come del resto si desume dalla stessa intitolazione del d.l. n. 200 del 2008), secondo modalità e criteri distinti, che assegnano all'esecutivo un ruolo esclusivo, in contrasto con quanto originariamente stabilito dal legislatore attraverso la delega. E, infatti, suonerebbe quanto meno strano (e generatore di ulteriore confusione, ove non inutile) che il Governo, che adottando i decreti legge si è sottratto ai vincoli dei principi e criteri direttivi della legge di semplificazione, una volta identificate, unilateralmente, le norme da abrogare, provvedendo a farlo senza consultazione con organismi parlamentari, decidesse di esercitare la delega di cui all'art. 14, commi 14 e 15, della legge n. 246 del 2005¹⁶, correndo il rischio

¹⁶ Nelle more della pubblicazione del presente scritto è entrato in vigore il d. lgs. 1 dicembre 2009, n. 179 recante "Disposizioni legislative statali anteriori al 1°

di ricevere indicazioni parlamentari di segno contrapposto su questioni delicate toccate dalla semplificazione, come può essere l'identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali (art. 14, comma 14, lett. c), o ancora la precisa individuazione delle disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali o di rilievo costituzionale, nonché di quelle relative al riparto di giurisdizione (art. 14, comma 17, lett. b).

5. L'uso dei decreti-legge di semplificazione quali strumenti di "manutenzione legislativa" alternativi ai decreti legislativi

Anche ad un primo sguardo, la richiamata vicenda rivela subito una molteplicità di profili di interesse che riguardano diversi aspetti dell'uso della decretazione d'urgenza da parte del Governo.

Si tratta, infatti, di interventi d'urgenza finalizzati alla semplificazione normativa, che si intrecciano e si sovrappongono con una delega legislativa egualmente finalizzata, secondo modalità – si è visto – differenti, alla semplificazione. Tali decreti ripropongono, pertanto, da un lato, la non nuova questione dell'uso "alternativo" del decreto-legge in luogo del decreto delegato¹⁷, dall'altro, la connessa problematica dell'impiego della decretazione d'urgenza a fini di "manutenzione legislativa"¹⁸.

gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246". Tale decreto, tuttavia, sembra limitarsi a porre un nuovo elenco di disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, di cui si esclude l'abrogazione, contestualmente sottraendo all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d. l. n. 2008 alcune disposizioni legislative ivi indicate fra quelle da abrogare.

¹⁷ La suggestiva formula è impiegata da A. Pace, *Sull'uso "alternativo" del decreto-legge in luogo del decreto delegato per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 1786 sgg.

¹⁸ Sul punto Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Macerata, 2006, pp. 48 sgg.; v. anche N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge "milleproroghe"*, ivi, pp. 173 sgg.

5.1 Dell'uso alternativo dei decreti-legge di semplificazione in luogo dei decreti delegati

Quanto alla prima questione, la dottrina ha più volte richiamato l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale sul punto secondo il quale ben può il decreto-legge, "ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost.", intervenire su quanto statuito da una legge di delega modificandola, tenuto conto che, "nella gerarchia delle fonti" la legge delega "non occupa...una posizione diversa da quella di ogni altra legge"¹⁹; ed ha tratto da ciò la conseguenza che non possa configurarsi un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che violi i principi e criteri direttivi o i limiti ulteriori di ordine procedimentale previsti in una delega²⁰. Tale conclusione è stata, tuttavia, oggetto di critiche e riserve: non tanto in relazione all'aperto contrasto in cui essa si pone con i precetti di cui in specie all'art. 15 della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui esclude che il Governo possa con decreto-legge "provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, comma 4, della Costituzione" (comma 1, lettera b), fra le quali è annoverata anche la delegazione legislativa, posto che la portata vincolante di tale prescrizione (come di tutte quelle contenute negli artt. 14 e 15 della predetta legge n. 400 del 1988) è stata, nei principi, oltre che nei fatti, implicitamente contraddetta²¹; quanto, piuttosto, in relazione al contenuto pre-cettivo dell'art. 77, primo comma, della Costituzione, il quale, nel prescrivere che è il Parlamento a dover conferire la delega con legge, impone che sia sempre il Parlamento con la legge il solo a stabilire i principi e criteri direttivi, tenuto conto che sia il conferimento della delega che la fissazione dei principi e criteri

¹⁹ In questi termini ord. n. 225 del 1992.

²⁰ In particolare, A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003, pp. 420 sgg.

²¹ È sufficiente richiamare il testo della citata ord. n. 225 del 1992, in cui il silenzio sulla questione della portata vincolante o meno delle norme in esame ha assunto, alla luce della decisione presa, il significato di una sostanziale smentita della predetta portata. Sul punto, criticamente, A. Pace, *Sull'uso...*, cit., il quale, pur non accedendo alla tesi della portata vincolante degli artt. 14 e 15 della legge n. 400 del 1988, critica la via scelta dalla Corte di risolvere negativamente il problema nel merito senza però affrontarlo *ex professo*.

direttivi “rispondono alla stessa ratio di circoscrivere il potere normativo del Governo”²². Con il che il decreto-legge che incidesse sui principi e criteri sarebbe viziato di incompetenza, andando a disciplinare un oggetto ad esso precluso. Sul punto, però, le laconiche indicazioni della giurisprudenza costituzionale sembrano lasciare assai poco spazio, a meno che non si delinei un nuovo orientamento in occasione di prossimi interventi: evenienza quest’ultima che potrebbe essere auspicabile, ma che non è di sicuro prevedibile. E, d’altra parte, nella specie il punto potrebbe essere oggetto di discussione, atteso che – anche ove si accedesse all’idea che i decreti-legge non possano intervenire a modificare principi e criteri direttivi della delega – potrebbe ritenersi (anche se con un argomento molto discutibile) che i decreti-legge di semplificazione oggetto di esame non abbiano modificato i principi ed i criteri della delega sulla semplificazione, non solo non avendo esplicitamente richiamato gli stessi per modificarli, ma addirittura avendo previsto (nelle leggi di conversione) apposite clausole di “salvezza” dell’applicabilità delle norme inerenti la delega (è il caso dell’art. 24 del d.l. n. 112 del 2008 e dell’art. 2, comma 1-bis del d.l. n. 200 del 2008).

Tant’è.

Quel che, tuttavia, sicuramente, nel caso dei decreti-legge sulla semplificazione, fuoriesce anche dal perimetro delle argomentazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale è che, nella specie, sembrano far difetto proprio quei presupposti (“casi straordinari di necessità ed urgenza”) di cui all’art. 77 Cost.²³ che costituiscono, secondo la Corte, indispensabile premessa giustificativa dell’uso del decreto-legge in materia già fatta og-

²² In questi termini G. Di Cosimo, *Il parametro in quiescenza*, in *L'emergenza infinita*, cit., pp. 237 sgg. Sul punto anche Pace osserva che “consentire che la modifica del principio avvenga con decreto-legge presupporrebbe [...] che il Governo possa modellare i contenuti della delega come meglio gli aggrada; e possa intervenire a suo piacimento sul rapporto delegante-delegato così come invece disegnato dall’art. 76 Cost.”.

²³ Fatta eccezione, come si è già rilevato, per quella parte in cui il d.l. n. 200 del 2008 provvede a sottrarre all’effetto abrogativo previsto dall’articolo 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, alcune disposizioni di cui risulta indispensabile il mantenimento in vigore, prima che tale effetto abrogativo si determinasse.

getto di delega legislativa²⁴. A dimostrazione di ciò può richiamarsi non solo la circostanza che l’intervento in via di urgenza del Governo è avvenuto assai prima della scadenza della delega, quando il processo di semplificazione previsto dalla legge n. 246 del 2005 era stato utilmente avviato, ma anche la considerazione che, sia con il d.l. n. 112 del 2008 che con il successivo d.l. n. 200 del 2008 si è disposto che l’abrogazione degli atti legislativi appositamente individuati negli elenchi ad essi allegati si determinasse solo dopo un significativo lasso di tempo (nel d.l. n. 112 del 2000 si rinviava l’effetto abrogativo al decorso di centottanta giorni dall’entrata in vigore del decreto stesso; il d.l. n. 200 del 2008 addirittura stabilisce che il previsto effetto abrogativo si realizzi a far data dal 16 dicembre 2009!); così da indurre agevolmente ad escludere che un simile effetto non potesse ragionevolmente ottenersi in tempo esercitando la delega, tanto più che anche il vincolo procedimentale costituito dal previo parere della Commissione bicamerale di cui al comma 19 dell’art. 14 della legge n. 246 del 2005 sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega era stato dal legislatore puntualmente disciplinato anche quanto ai tempi, prevedendosi un termine per l’adozione del predetto parere di trenta giorni, prorogabile (ai successivi venti giorni) una sola volta e solo ove “necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all’esame della Commissione” (art. 14, commi 22-23, della legge n. 246 del 2005). E ciò con la conseguenza di rafforzare il sospetto che la scelta di usare il decreto-legge in luogo del decreto legislativo sia stata operata all’esclusivo fine proprio di aggirare l’ostacolo costituito dal

²⁴ Si è già ricordato, infatti, che nell’ord. n. 225 del 1992 la Corte ha affermato che la legge delega, “ricorrendo i presupposti di cui all’art. 77 Cost., può essere modificata anche con decreto-legge, salva ovviamente la sua successiva conversione”.

In questo senso anche Simoncini, *Le funzioni*, cit., p. 421, il quale ritiene che il decreto-legge che violi i principi e criteri direttivi di una delega, e che sia adottato in carenza dei presupposti di cui all’art. 77 della Costituzione (come accade – secondo quanto affermato dallo stesso autore – nella maggior parte dei casi) è costituzionalmente illegittimo per irragionevolezza. Sul punto Pace, *Sull’uso*, cit., p. 341, afferma che “il problema della costituzionalità di un decreto-legge che detti una normativa difforme dal principio posto dal legislatore delegante, dovrebbe concludersi nel senso della incostituzionalità del decreto-legge per irrazionalità della disciplina da esso dettata”.

rispetto dei principi e criteri direttivi della delega e realizzare un progetto di semplificazione – di “sfortimento” legislativo – libero dai vincoli posti dal legislatore e da quelli eventualmente opponibili dalla Commissione parlamentare e quindi più decisamente “nelle mani” dell’esecutivo, come sembra d’altra parte confermato anche dalla introduzione di quella piccola riforma del settore introdotta dal d.l. n. 200 del 2008 (anch’essa, quindi, in via d’urgenza: sic!), che ha significativamente concentrato in particolare in capo al Ministro della semplificazione una sommatoria di attività inerenti appunto alla semplificazione che, in base a quanto in precedenza stabilito dal legislatore nella legge finanziaria per il 2008, avrebbero dovuto essere svolte da un soggetto “terzo”, designato d’intesa fra il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Presidenti delle Camere.

5.2 *Dell’uso dei decreti-legge di semplificazione come strumenti di “manutenzione legislativa”*

Quanto appena detto consente di evidenziare che, in ordine alla questione dell’uso alternativo del decreto-legge di semplificazione in luogo del decreto legislativo, i dubbi di legittimità costituzionale che si rivelano davvero insuperabili (al di là delle numerose e non poco importanti perplessità comunque richiamate) attengono essenzialmente alla insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, prescritti dall’art. 77 della Costituzione.

Discorso non troppo diverso deve farsi quanto alla connessa problematica dell’uso del decreto-legge a fini di “manutenzione legislativa”.

E, infatti, se per “manutenzione legislativa” si intende quel complesso di interventi normativi realizzati appunto mediante decreti-legge, i quali “quasi mai producono una disciplina nuova di un certo settore, ma che si riferiscono sempre ad altre norme già esistenti, apportandovi modifiche o correzioni”²⁵, ponendo

²⁵ Così Simoncini, *Tendenze recenti*, cit., p. 49. L’autore riconduce a tale categoria, in via esemplificativa, i decreti-legge recanti proroghe di scadenze legislative o norme transitorie o correzioni di norme, o ancora modifiche rese necessarie da cam-

in essere “normative accessorie, cioè norme riferite a norme preesistenti, finalizzate a consentirne il corretto funzionamento”²⁶, è a tale categoria che i decreti-legge sulla semplificazione in esame debbono necessariamente ricondursi.

Ora, di tale tipo di decreti (di “manutenzione legislativa” appunto) si è fatto da tempo largo uso, anche a seguito della sent. n. 360 del 1996, con cui la Corte costituzionale, sanzionando l’illegittimità costituzionale della prassi della reiterazione, ha in certa misura contribuito ad imprimere un ridimensionamento dell’abuso del decreto-legge. Numerosi sono stati, infatti, i decreti-legge adottati per prorogare termini legislativi (ancora non scaduti)²⁷, per predisporre normative transitorie mancanti in leggi ordinarie di nuova adozione o ivi previste in forme inadeguate²⁸ o ancora per introdurre aggiustamenti o correzioni necessarie alla prima applicazione di una norma²⁹. In tutti questi casi l’enfasi posta sulla natura meramente tecnica degli interventi (molto spesso viceversa espressivi di delicate scelte di valore politico), riducendo il ruolo del decreto-legge a quello di una fonte “politicalmente depotenziata”, ha fatto velo sulla necessaria verifica dei presupposti costituzionali legittimanti l’uso della decretazione d’urgenza, finendo in tal modo con l’imporre l’idea che vi sia un uso legittimo del decreto-legge quale strumento – privilegiato perché immediatamente efficace³⁰ – del

biamenti successivi alla entrata in vigore di specifiche normative. In particolare, per una disamina puntuale dei decreti-legge cd “mille-proroghe” v. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa*, cit., pp. 174 sgg.

²⁶ Ancora Simoncini, id., *ibid.*

²⁷ È il caso dei cd decreti-legge “milleproroghe” su cui v., in particolare, Lupo, cit., pp. 173 sgg.

²⁸ È il caso della riforma del giudice di pace, di cui alla legge n. 468 del 1999, recante delega al Governo attuata con d.lgs. n. 274 del 2000, su cui è intervenuto il d.l. n. 91 del 2001; è il caso della riforma dell’esecuzione forzata nel processo civile, realizzata con legge n. 302 del 1998, ma priva di normativa transitoria, introdotta da una “catena” di decreti-legge aventi ad oggetto la disciplina delle procedure esecutive pendenti alla data di entrata in vigore della modifica. Sul punto diffusamente Simoncini, *Le funzioni*, cit., pp. 372 sgg.

²⁹ Sul punto è assai eloquente la vicenda relativa alla riforma del giudice unico di primo grado su cui diffusamente Simoncini, *Le funzioni*, pp. 386 sgg., in specie p. 391.

³⁰ È evidentemente sottesa ad una simile convinzione l’idea del decreto-legge quale disegno di legge “garantito”, che non lascia alternative al Parlamento circa la

Governo per correggere o comunque sopperire ad errori o lacune tecniche del legislatore, peraltro confortato dall'acquiescenza delle Camere espressa attraverso l'approvazione delle relative leggi di conversione.

Nel caso in esame, relativo ai decreti-legge di semplificazione, un simile assunto sembra confermato dalla indicazione delle finalità "tecniche" degli interventi volti ad accelerare (almeno apparentemente) il compito di "potatura" delle leggi antiche ed estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale, ma anche di leggi più recenti, a prescindere dal riordino dei singoli settori normativi ed a correzione delle indicazioni fornite dal Parlamento nella legge di semplificazione, ritenute presumibilmente inadeguate o improprie, al punto da indurre il Governo anche a cogliere l'occasione per ridisegnare la mappa delle competenze in tema di semplificazione nel segno della centralità appunto dell'esecutivo.

In questa prospettiva, il rilievo secondo il quale nella specie il Governo è intervenuto in assenza, non solo di un caso "straordinario" (si trattava dell'attuazione "programmata" di un progetto di semplificazione delineato dalla legge n. 246 del 2005), ma anche della "necessità" (lo strumento normativo idoneo c'era ed era il decreto legislativo delegato) ed "urgenza" di provvedere (tenuto conto del fatto che l'uso della decretazione d'urgenza si è avuto prima della scadenza del termine della delega e considerato che entrambi i decreti hanno rinviato a termini di tempo assai lunghi l'entrata in vigore delle disposizioni in tema di semplificazione), si scontra, appunto, con l'idea che esista lo spazio per dei decreti-legge quali strumenti ordinari di disciplina da parte del Governo della "manutenzione legislativa" e che ad esso si sia conformato anche il Parlamento, in sede di conversione³¹.

scelta se iniziare o meno la discussione, oltre alla tempistica della sua approvazione: in questi termini A. Guazzarotti, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rass. Avv. Dello Stato*, 2007. La configurazione del decreto-legge quale iniziativa legislativa rinforzata risale a A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in A. Predieri, F. Cazzola, G. Priulla (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XVIII.

³¹ Sulla inesistenza del controllo parlamentare sui presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge in specie in tema di proroga dei termini cfr. Lupo, *Decreto-legge*, cit., pp. 182 sgg., il quale osserva che ha trovato conferma la tendenza – già

Una simile idea è stata agevolata dal consolidamento della prassi governativa dell'uso dei richiamati decreti-legge di "manutenzione" in combinazione con la prassi affermatasi, in sede parlamentare, in occasione della conversione degli stessi³². E ciò anche grazie alle suggestioni derivanti dall'affermarsi di una lettura "realistica" della disciplina costituzionale, che ha ritenuto di non poter più riproporre interpretazioni dell'art. 77 della Costituzione "che ignorassero i caratteri che l'istituto è andato assumendo, nelle sue varie stagioni, e che mirassero ad una lettura per così dire «vergine», scevra cioè da ogni condizionamento derivante dalla prassi istituzionale e normativa"³³: lettura "realistica", che ha costituito base idonea a favorire il ribaltamento dei piani, finendo con l'assegnare alla "realtà" (alla prassi) il ruolo di parametro di legittimità degli interventi.

5.3 *Quale sorte dopo le sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008? Dell'incomunicabilità fra Governo e Corte costituzionale*

Fin qui lo "stato delle cose".

Uno "stato" che deve, tuttavia, misurarsi con le indicazioni – dirompenti rispetto alla prassi – di recente fornite dalla giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge: indicazioni generali, di cui tuttavia non possono essere ignorate le inevita-

preconizzata da una parte della dottrina sin dall'inizio degli anni ottanta, quando si introdusse il sub-procedimento di verifica dei presupposti – a sovrapporre alla valutazione oggettiva sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza quella, prettamente politica, sull'opportunità del provvedimento".

³² Sul punto v. nota precedente.

³³ In questi termini, Lupo, *Decreto*, cit., p. 174. L'Autore, citando l'acuta ed accurata analisi svolta da M. Esposito, *Decreto-legge, indirizzo politico e rapporto di fiducia*, in V. Coccozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 167 sgg., ritiene che costituisca un limite della predetta analisi proprio la lettura costituzionalmente rigorosa (e scevra dai condizionamenti della prassi) dell'art. 77 della Costituzione (sic!), che conduce Esposito a rilevare la non conformità al dettato costituzionale di una prassi che ha assegnato al decreto-legge il ruolo di strumento "ordinario" di normazione. Sulla metamorfosi del decreto-legge divenuto ordinario strumento di azione del Governo, in ragione della sua attitudine ad entrare immediatamente in vigore e ad essere discussa in tempi certi, Simoncini, *Tendenze*, cit., p. 53.

bili ricadute applicative inerenti al caso, oggetto di esame, dei decreti-legge di semplificazione.

Con la sent. n. 171 del 2007³⁴, infatti, la Corte è giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma di un decreto-legge, già convertito in legge con modificazioni, per "evidente mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza, all'esito di un itinerario argomentativo quasi didattico³⁵, volto a ridisegnare puntualmente i caratteri e le funzioni del decreto-legge delineati dall'ordinamento costituzionale, all'interno della complessa trama delle relazioni che intercorrono fra sistema delle fonti, forma di governo e forma di stato: e l'ha fatto probabilmente mossa dall'esigenza di rimettere, finalmente, ordine fra i piani e di ricollocare l'art. 77 della Costituzione al suo posto di parametro – esso sì – della legittimità costituzionale degli interventi governativi e parlamentari (di conversione).

È così che essa ha affermato che in un sistema costituzionale come quello italiano, ispirato al principio della separazione dei poteri, in cui spetta al Parlamento l'adozione delle norme primarie, l'attribuzione al Governo del potere di adottare, sotto la propria responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, in casi straordinari di necessità ed urgenza, assume carattere di deroga (eccezionale) e singolare: in questa prospettiva, è compito della stessa Corte verificare – e sanzionare con una declaratoria appunto di illegittimità costituzionale – l'eventuale evidente mancanza dei presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il predetto potere. E ciò anche allorché lo stesso Parlamento abbia provveduto ad approvare la legge di conversione, in dispregio di qualsivoglia valutazione circa la sussistenza dei predetti requisiti. In tal caso – insegna la Corte – tenuto conto che "la disciplina che regola l'emanazione delle norme pri-

³⁴ Qualificata subito "storica" per la sua portata "definitoria": fra gli altri v. R. Romboli, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro it.*, 2007, I, 1986 sgg.; F. Sorrentino, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 1677 sgg.

³⁵ Sul punto P. Carnevale, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

marie è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso", "affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie"³⁶. D'altra parte, prosegue la Corte, in una Repubblica parlamentare quale quella italiana, l'immediata efficacia del decreto-legge, "che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell'inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell'emanazione del decreto, condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa", vincolandolo a "compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge"³⁷.

Sulla base di simili importanti enunciazioni, la Corte, passando ad esaminare la norma censurata, ha ritenuto evidente la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, tenuto conto non solo dell'estraneità della predetta norma rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui essa era inserita (inerenti all'ordinamento degli enti locali), ma anche dell'insufficienza dell'argomento svolto intorno alla ragionevolezza della disciplina introdotta in quanto volta ad eliminare una discrasia esistente nella complessiva regolamentazione del settore (cau-

³⁶ Sulle ricadute di tali affermazioni sull'attività delle Camere, le quali non devono trasformarsi in sede di registrazione di scelte normative assunte altrove ed in specie sulla conferma del principio di indisponibilità della disciplina costituzionale del procedimento legislativo da parte delle medesime Camere, v. M. Manetti, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 2008.

³⁷ La Corte sembrerebbe in tal modo confermare la tesi della natura fiduciaria della votazione sulla legge di conversione, in linea con quanto sostenuto da Esposito, *Decreto-legge*, cit., pp. 167 sgg.

se di incandidabilità e di incompatibilità)³⁸. “L'utilizzazione del decreto-legge” – ha affermato espressamente la Corte – “non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta”.

Poco tempo dopo la citata pronuncia, la Corte ha avuto modo di confermare, con la sent. n. 128 del 2008, il medesimo orientamento, ancora una volta sanzionando l'intervento in via d'urgenza del Governo – e del Parlamento in sede di conversione – in ragione della evidente mancanza dei presupposti³⁹, rivelatrice di per sé del fatto che il decreto-legge era stato adottato “al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto”.

Già dai brevi richiami operati alle suddette pronunce della Corte è possibile ricavare qualche utile indicazione, ai fini della soluzione della questione dei decreti-legge impiegati come strumenti di semplificazione. Sembra incontestabile che lo spazio della decretazione d'urgenza coerente con il dettato costituzionale sia uno spazio misurato essenzialmente proprio sui presupposti individuati dall'art. 77 della Costituzione, presupposti che devono essere adeguatamente motivati ovvero realmente esistenti⁴⁰,

³⁸ La norma censurata interveniva a modificare la disciplina delle cause di incandidabilità ed incompatibilità concernenti la carica di sindaco, in vista dell'obiettivo di evitare la decadenza del sindaco di Messina (escludendo il peculato d'uso fra le cause di ineleggibilità), e si inseriva in un d.l. (29 marzo 2004, n. 80) recante disposizioni urgenti in materia di enti locali.

³⁹ Con la citata sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3 del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, recante “Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria” e dell'art. 2, commi 105 e 106 dello stesso d.l. n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui hanno disposto l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari. Che dalla struttura motivazionale di tale decisione debba desumersi che la Corte abbia davvero avviato un nuovo orientamento in tema di controllo dei presupposti del decreto-legge è affermato da Celotto, *Carlo Esposito, le “condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti” e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.* 2008, 1503.

⁴⁰ Sul punto Sorrentino, *Ancora*, cit., 1679, che segnala che “se la necessità e l'urgenza del decreto-legge risultano adeguatamente motivate, la Corte si arresterà a questa constatazione senza voler in alcun modo interferire sulla relativa discrezionalità del Parlamento; in mancanza di indicazioni, però, essa sarà indotta a misurarsi con quelle ragioni ed a sottoporre il decreto, insieme con la legge di conversione ad uno “scrutinio stretto” di costituzionalità.

pena la declaratoria di illegittimità costituzionale. Tale assunto implica l'inevitabile conseguenza della esclusione, in contrasto con la succitata prassi e con le predette letture “realistiche”, di funzioni del decreto-legge che siano svincolate dalla sussistenza dei richiamati presupposti, anche ove configurate come meramente “tecniche” (o almeno dichiaratamente tali) come nel caso della “manutenzione legislativa”.

Da qui l'ulteriore conseguenza della illegittimità costituzionale di decreti-legge usati a fini di semplificazione normativa (manutenzione legislativa) rispetto ai quali – come si è rilevato nel caso del d.l. n. 112 del 2008 e del d.l. n. 200 del 2008 – emerga l'evidente mancanza dei richiamati presupposti, peraltro solo apoditticamente enunciati. Da qui, però, anche la constatazione della “difficile comunicazione” intercorsa fra organi costituzionali. Occorre, infatti, rilevare che entrambe le citate pronunce venivano adottate dalla Corte, con gli effetti che si sono ricordati, prima che il Governo intervenisse ad adottare sia il d.l. n. 112 del 2008, “omnibus”, recante la prima disposizione “taglia-leggi”, sia il successivo d.l. n. 200 del 2008 espressamente dedicato alla “semplificazione normativa”, senza cioè che le affermazioni della Corte (e le relative pronunce) sortissero alcun ripensamento né del Governo, né del Parlamento, in sede di conversione, in riferimento a prassi non più suffragate da quelle letture costituzionali ispirate al “realismo”, apertamente ed indiscutibilmente contraddette proprio dalle richiamate decisioni. Il che suggerisce un “finale aperto” della vicenda, suscettibile di due distinti e contrapposti sviluppi: un primo finale, paventato, (nel segno della “tirannia” della realtà e della consacrazione dell'incomunicabilità) che, facendo leva sulla natura consolidata della prassi del Governo (suffragata dalla maggioranza del Parlamento) di contro al carattere viceversa assolutamente eventuale del controllo della Corte costituzionale, segna il perpetuarsi della richiamata prassi, nonostante il contrasto con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale e quindi al di fuori della legalità costituzionale; il secondo (nel nome del “trionfo” dei principi e della riconquistata comunicazione e concordia), auspicato, che viceversa delinea un progressivo adeguamento ed allineamento, in primo luogo del Governo, poi anche della maggioranza parla-

mentare, in sede di approvazione delle leggi di conversione, alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, con un significativo ridimensionamento dell'uso della decretazione d'urgenza e conseguente consapevole impiego, da parte del Governo, deputato, nelle sue varie articolazioni alle principali attività di semplificazione, di quegli gli strumenti costituzionalmente più idonei a realizzare l'obiettivo ("tecnico") della semplificazione normativa, quali sono i decreti legislativi delegati. Questi ultimi, ragionevolmente, individuano imprescindibili momenti di collaborazione parlamentare in un'attività, quella appunto della semplificazione e razionalizzazione della produzione legislativa, che non può essere svolta senza un adeguato e responsabile coinvolgimento proprio dell'organo che è titolare della relativa funzione.

6. *La semplificazione normativa in via d'urgenza: dal caos al caos...*

Solo una postilla "di colore", a margine della vicenda che si è preteso di richiamare all'attenzione.

Mettendo, infatti, per un attimo da parte le questioni di principio, che attengono, come si è detto, alla compatibilità con l'ordinamento costituzionale dell'uso dei citati decreti-legge a fini di semplificazione normativa, ci si può interrogare sugli esiti di effettiva semplificazione e razionalizzazione prodotti dai richiamati interventi governativi d'urgenza.

Con il primo d.l. n. 112 del 2008 – come si è già più volte ricordato – il Governo interveniva, ben prima della scadenza della delega di cui alla legge n. 246 del 2005, quando già il processo di semplificazione dalla predetta delega previsto era stato avviato, essendo già avvenuto il prescritto censimento degli atti statali normativi di rango primario, a disporre, in via d'urgenza, l'abrogazione o la "riabrogazione" (segno, questo, forse, di qualche imperfezione del predetto censimento) di tutte le disposizioni espressamente elencate nell'apposito allegato (A) corrispondenti ad atti normativi statali di rango primario, riconducibili ad un periodo compreso fra il 1864 ed il 1997 e riferiti ai più disparati settori, "a far data dal centottantesimo giorno

successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto", e "salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246".

Tale previsione, di per sé, ha subito generato qualche confusione, ove si consideri che gli atti primari ivi elencati non solo avrebbero potuto essere già stati abrogati (ed alcuni lo erano stati), ma si riferiscono, comunque, ad ambiti assolutamente diversi: in assenza di un'attività di riordino dei singoli settori a cui riferire gli atti da abrogare (viceversa imposta dalla legge delega di semplificazione), l'impatto delle elencate abrogazioni produce ulteriore incertezza, rendendo la conoscenza della disciplina effettivamente vigente nei relativi settori ancora più ardua, in specie ove si consideri che, in alcuni casi, si è disposta l'abrogazione di interi atti con forza di legge recanti disposizioni modificative di precedenti disposizioni contenute in atti viceversa non abrogati. A ciò può aggiungersi la considerazione della ulteriore confusione che può derivare dall'aver fatta salva l'applicazione delle norme inerenti all'esecuzione della legge di delegazione in tema di semplificazione, in tal modo prefigurando l'eventualità che le predette abrogazioni possano essere "contraddette" (perché non rispondenti ai criteri di riordino enunciati nella delega) dai decreti legislativi che il Governo decidesse di adottare in attuazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (!).

A conferma della scarsa chiarezza della situazione normativa determinatasi è, poi, intervenuto il successivo d.l. n. 200 del 2008, con il quale il Governo, se da un lato, ha provveduto a correggere quanto disposto nel precedente decreto-legge, sottraendo, prima che decorressero i prescritti centottanta giorni, all'effetto abrogativo previsto dall'articolo 24 del citato d.l. n. 112 del 2008, alcune delle disposizioni ivi elencate fra quelle da abrogare, ravvisandone, d'improvviso, viceversa, la necessità del mantenimento in vigore (art. 3), dall'altro, ha anche formulato un nuovo elenco di ulteriori atti primari di cui ha disposto l'abrogazione (contenuto in un apposito allegato 1), ma a far data solo dal 16 dicembre 2009: il che suggerisce l'ipotesi che, nel frattempo, si apre la possibilità di nuovi interventi correttivi in via d'urgenza, idonei a modificare ulteriormente quegli elen-

chi⁴¹, incidendo ancora una volta sugli assetti dei settori, con il risultato di renderne la disciplina sfuggente oltre che frammentaria⁴². Senza contare che l'attribuzione al Ministro della semplificazione, tra l'altro, della competenza a provvedere al coordinamento con le attività in corso per l'attuazione dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, finisce con il perpetuare l'equivoco di un doppio binario della semplificazione, contraddistinto, come si è visto, da regole diverse, che, pur finalizzato nelle intenzioni a governare il caos legislativo, sembra, nei fatti, destinato, a generarne di nuovo⁴³.

⁴¹ È significativo che, già in sede di conversione del d.l. n. 200 del 2008, il Parlamento abbia provveduto a correggere le indicazioni originariamente contenute nel testo del d.l. n. 200, individuando ulteriori disposizioni di atti primari contenuti nell'elenco allegato al d.l. n. 112 del 2008 da sottrarre all'effetto abrogativo e quindi aggiungendo all'elenco degli atti da mantenere in vigore di cui al comma 1 dell'art. 3 (recati dall'allegato A), una serie di altri atti primari individuati nominativamente all'introdotta comma 1-bis.

⁴² Non certo risolutiva del problema, semmai solo rivelatrice della consapevolezza del Parlamento circa l'inadeguatezza delle misure di semplificazione introdotte in via d'urgenza dal Governo è la previsione, inserita in sede di conversione del d.l. n. 200 del 2008, di cui all'art. 2, comma 1-ter, in base alla quale è demandato al Ministro della semplificazione il compito di trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno 2009, una "relazione motivata concernente l'impatto delle abrogazioni previste [...] sull'ordinamento vigente, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli Ministeri".

⁴³ Nelle more della pubblicazione del presente scritto sono state apportate modifiche all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 ad opera dell'art. 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in attuazione delle quali è stato adottato il d. lgs. 1 dicembre 2009, n. 179.

Quest'ultimo, tuttavia, sembra essersi limitato a recare un nuovo elenco delle disposizioni legislative statali pre-1970, questa volta da mantenere in vita, individuando altresì anche una serie di disposizioni legislative già elencate nelle tabelle allegate al d. l. n. 200 del 2008, come convertito, al fine di sottrarle all'effetto abrogativo ivi previsto. E ciò con il risultato – almeno sembrerebbe – di confermare... il caos legislativo...

Giulio M. Salerno

La sospensione dei processi penali relativi alle alte cariche dello Stato davanti alla Corte costituzionale

1. Considerazioni introduttive sulla legge n. 124 del 2008

La legge 23 luglio 2008, n. 124 – la cosiddetta “legge (o lodo) Alfano” – che, mente si scrive il presente contributo, è sottoposta al sindacato della Corte costituzionale, implica un intricato complesso di problematiche sia di ordine politico-istituzionale che di rilievo costituzionale.

Come noto, la legge in questione, dopo la legge n. 140 del 2003 dichiarata sul punto costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 24 del 2004, predispone un meccanismo di protezione nei riguardi dei titolari di alcune delle più alte cariche dello Stato – il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Assemblee parlamentari ed il Presidente del Consiglio dei ministri – allorché essi siano oggetto di processi penali attinenti a fattispecie verificatesi prima o dopo l'assunzione della carica¹, e tuttavia diverse da quelle connesse ai “casi previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione”², cioè ai reati – rispettivamente presidenziali e ministeriali – commessi nell'esercizio delle funzioni, e per i quali trova sempre applicazione la corrispondente e specifica disciplina costituzionale e legislativa.

¹ Vedi sempre l'art. 1, comma 1, l. 124/2008 che estende la sospensione “anche ai processi penali per fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione”; il medesimo inciso era presente nell'art. 1, comma 1, della l. 140/2003.

² Così nell'art. 1, comma 1, della l. 124/2008; una formulazione parzialmente diversa era presente nella l. 140/2003, che distingueva il richiamo alle due disposizioni costituzionali a seconda che si trattasse del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio.