

Osservatorio sulle fonti

DECRETO-LEGGE E LEGGE-DELEGA: INTRECCI E SOVRAPPOSIZIONI AL TEMPO DELLA “CRISI”¹

di Luca Gori²

SOMMARIO - 1. La “crisi” ed i suoi riflessi sulla forma di governo e sul sistema delle fonti; 2. Il rapporto fra delega legislativa e decretazione d’urgenza, alla luce della “crisi”; 3. Un tentativo di schematizzazione: *intrecci* ed *interferenze*, riletti al tempo della crisi; 4. Gli *intrecci* e le *sovrapposizioni* fra delega legislativa e decretazione d’urgenza; 5. *Fenomenologia* degli *intrecci*. La giurisprudenza costituzionale in tema di inserimento di norme di delega nell’ambito delle leggi di conversione del decreto-legge; 6. Le *sovrapposizioni* fra delega legislativa e decretazione d’urgenza; 7. (*segue*) Alcuni casi rilevanti di *sovrapposizione* nella XVI legislatura: fra riforme di struttura e misure contingenti; 8. Considerazioni conclusive: fra *intrecci* fisiologici e *sovrapposizioni* patologiche? Le prospettive della XVII legislatura.

The aim of this essay is to examine the relationship between “delega legislativa” (delegation of legislative power) and “decreti legge” (decree-law) in the time of economic and financial crisis (2008-today). On several occasions, it happens that “decreti-legge” (decree adopted by the Government under its own responsibility, immediately in force) and “legge di conversione” (a particular kind of statute devoted to “convert” in parliamentary legislation decree-law) modify contents of legislative power delegation act previously approved by Parliament or assign a new legislative power. This raises a serious problem in terms of law sources system and form of government: in fact, in this way, the Government is, at the same time, delegating and delegated in the exercise of legislative power. During crisis time, the Government has adopted many “decreti legge” (decree-law) to face economic crisis, even though Parliament has previously approved a delegation of legislative power in the same matter. In this perspective, it is useless or impossible for Government to implement the delegation of legislative power. It is one of the features of law sources system during crisis time.

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

² Assegnista di ricerca - Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa.

Osservatorio sulle fonti

1. La “crisi” ed i suoi riflessi sulla forma di governo e sul sistema delle fonti

La crisi economico-finanziaria e del debito sovrano, di intensità così forte e di durata molto prolungata, ha reso necessario per i Governi nazionali attivarsi con politiche pubbliche non solo (come è naturale) per assicurarsi il sostegno dei propri cittadini garantendo loro condizioni di benessere, ma anche (e soprattutto) per ottenere la fiducia dei mercati finanziari, attraverso il puntuale rimborso dei debiti già contratti e definendo indirizzi politici che rendano ragionevolmente certo che, per il futuro, ciò avverrà con puntualità, grazie ad un buon livello di stabilità politico-istituzionale. Questa “doppia fiducia”³ – che esplica effetti, in definitiva, sulla forma di stato⁴ – può provocare collisioni drammatiche fra le attese dei primi (i cittadini) e le esigenze dei secondi (i mercati finanziari): quest’ultimi, infatti, «richiedono la solvibilità dello Stato e, quindi, nel caso in cui i conti pubblici non sono in ordine, esigono politiche di consolidamento fiscale che implicano la limitazione delle aspettative dei cittadini», anche attraverso un rafforzamento del «controllo delle istituzioni europee sulle finanze statali, sugli equilibri macroeconomici e sulle politiche economiche degli Stati»⁵.

Ma cosa significa, oggi, studiare le fonti del diritto nel tempo della crisi? Appare utile – sul piano metodologico – provare, sin da subito, a chiarire l’orizzonte temporale di riferimento di questo lavoro. La crisi ha iniziato a lambire il nostro Paese, successivamente alla crisi finanziaria statunitense, a partire dal 2008 (inizio della XVI legislatura repubblicana), con la massiccia presenza di attacchi speculativi (soprattutto nel biennio 2010-2011, in corrispondenza con l’inizio del declino della formula politica che sosteneva il Governo allora in carica), che hanno reso necessario, sul piano interno, l’adozione di drastiche misure economico-finanziarie e fiscali per farvi fronte, all’interno del quadro dell’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Non pare che tale periodo possa considerarsi, ad oggi, definitivamente concluso: da un lato, perché le fragilità che espongono il Paese al rischio di attacchi speculativi non sembrano completamente risolte, e sono cangianti al mutare delle formule politiche che sostengono i Governi e delle contingenze internazionali; dall’altro, poiché, anche a voler considerare conclusa l’*acme* della crisi, gli effetti prodottisi hanno carattere di lunga durata e neces-

³ Utilizza questa espressione, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione al XXVIII convegno annuale AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, 4.

⁴ Si rinvia, su questo punto, *ex multis*, alle considerazioni di A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, 2835.

⁵ Così, ancora, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica*, cit., 4. Sui caratteri e gli effetti della crisi, si rinvia anche alle considerazioni di C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, relazione presentata alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce 14-15 settembre 2012, attualmente disponibile su www.gruppodipisa.it e dello stesso A., *Oligarchie finanziarie globali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in www.costituzionalismo.it, 1, 2016; D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell’emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016;

Osservatorio sulle fonti

sitano di un considerevole periodo di tempo per essere attenuati o per segnare una qualche inversione significativa di tendenza.

Dunque, dovendo studiare il *tempo della crisi* convenzionalmente si può prendere in considerazione il periodo che va dal 2008 (con particolare intensità, tuttavia, nel biennio 2010-2011) ad oggi, ovverosia il periodo a cavaliere fra la XVI e la XVII legislatura.

L'avvertimento da tenere presente, in uno studio su un periodo così delimitato, è quello di non recidere i legami con l'esperienza precedente, esaltando i caratteri specifici di questo determinato segmento temporale. Infatti, nel *tempo della crisi* tendenze relative alla forma di governo ed al sistema delle fonti già presenti o, comunque, latenti sono – per così dire – esplose, ed hanno toccato vertici probabilmente mai raggiunti in precedenza. Le radici, tuttavia, risultano essere antiche: la *crisi* ha rappresentato un fattore di accelerazione e di emersione, più che genetico.

Non mancano, indubbiamente, nuovi spunti di riflessione, sollecitati e resi ineludibili dal momento storico. Manzella, di recente, ha sostenuto che la legislazione della crisi sposta l'asse dagli interrogativi (classici) dell'equilibrio democratico fra Parlamento e Governo nelle politiche pubbliche, al «se le decisioni pubbliche, comunque adottate, siano adeguate nella tempistica e nel merito alle necessità da fronteggiare nella crisi⁶», ipotizzando che la categoria delle fonti normative debba «essere investita di uno sforzo di adattamento, di meticcio, talora di de-formazione (per l'invenzione di nuove fonti normative, utilizzando moduli tradizionali)⁷».

Risulta quindi necessario non smarrire il senso della continuità nello sviluppo della forma di governo e del sistema delle fonti, connettendo bene cause ed effetti, e, ad un tempo, valorizzare adeguatamente la potenza della deflagrazione che ha investito l'ordinamento costituzionale nel periodo in considerazione. Certo, potrebbe essere utile interrogarsi, giunti a questo punto, se «il perdurare della crisi ne fa ormai una condizione non più eccezionale, né straordinaria, pertanto essa potrebbe essere affrontata con gli strumenti legislativi ordinari⁸»: in altri termini, occorrerebbe chiedersi – e lo si proverà a fare in questo saggio – se l'onda lunga della crisi non stia consegnandoci una situazione che, per quanto decisamente nuova, non si stia assestando verso esiti meno patologici di quelli sperimentati sino ad oggi e quale sia il grado della loro novità.

Sul piano della forma di governo, nel nostro Paese, la crisi ha significato un ulteriore rafforzamento del protagonismo dell'Esecutivo, terminale ultimo delle relazioni con le istituzioni europee ed internazionali e dotato degli poteri normativi necessari per adottare tempestivamente atti in grado di fronteggiare (anche solo simbolicamente) l'eccezionalità degli eventi. In realtà, tale rafforzamento ha una componente di apparenza, poiché in dottrina si è messo in evidenza come, in questo tempo, si sia assistito ad

⁶ Così A. MANZELLA, *Dalla crisi della legislazione alla legislazione della crisi*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 314.

⁷ A. MANZELLA, *Dalla crisi della legislazione*, cit., 314.

⁸ I. CIOLLI, *Crisi economica e pareggio di bilancio*, in www.gruppodipisa.it, 7; cfr., anche, D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria*, cit., 5-7.

Osservatorio sulle fonti

una vera e propria «eterodeterminazione dei contenuti dei provvedimenti adottati⁹», derivante dall'influenza delle istituzioni europee ed internazionali, culminata probabilmente nei due eventi più significativi dell'indicazione di una agenda di riforme direttamente da parte della BCE al Governo italiano ed alla quasi imposizione di una riforma di rango costituzionale (art. 81 Cost.).

Conseguentemente, sul piano delle fonti, si è ulteriormente aggravata la già in atto “torsione” del sistema verso una primazia assoluta (quasi incontenibile) del ricorso al decreto-legge, quale fonte in grado di soddisfare le complesse esigenze di questo tempo così difficile.

In primo luogo, il decreto-legge appare la fonte in grado di lanciare, con velocità, segnali ai mercati ed alle istituzioni europee ed internazionali, attraverso la immediata efficacia delle misure ivi contenute a seguito della pubblicazione in G.U.: anche qualora tale immediatezza non ci sia, come avviene in tutti quei casi in cui i decreti-legge rinviino ad una serie di fonti attuative (magari poi mai attuate o sistematicamente rinviate nel tempo)¹⁰, è la scelta stessa di adottare un provvedimento connotato da una dichiarata straordinaria necessità ed urgenza che assume un valore simbolico, quasi *tragico*, dando l'impressione di «una risposta immediata alla domanda di intervento legislativo che proviene dai gruppi sociali e dalla *lobbies*, ovvero dai più ampi settori della società¹¹». Appare evidente che i presupposti costituzionali per l'adozione del decreto-legge siano stati misurati più sulla “percezione” della straordinaria necessità ed urgenza percepita dal Governo nel contesto nazionale ed internazionale, che non sulla oggettiva realtà delle situazioni. In tal senso, torna utile, quale chiave di lettura, recuperare la distinzione classica fra *necessità soggettiva* e *necessità oggettiva*, elaborata da Esposito che avvertiva criticamente che «la necessità del provvedimento del Governo non può essere soggettiva (o sussistere solo perché il Governo vuol raggiungere un fine e non ha altro mezzo a ciò che adottare un provvedimento di necessità ed urgenza), ma deve essere obiettiva¹²».

Secondariamente, il fattore-tempo per la sua stabilizzazione nell'ordinamento rappresenta un ulteriore elemento decisivo del successo del decreto-legge. Il dibattito parlamentare in sede di conversione, infatti, può essere efficacemente contratto, quasi fino ad arrivare ad una sorta di “voto a data certa” su disegno di legge di iniziativa governati-

⁹ Utilizza questa espressione così forte R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013, 11.

¹⁰ Sul punto, con particolare riguardo all'esperienza del Governo Monti, R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa*, cit., 3; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica*, cit., 7, che mette in evidenza come un carico di 832 atti di normazione secondaria sia stato «lasciato in eredità al successivo Governo perché non è prevista una data di scadenza per la loro adozione o perché essa scade dopo la fine della legislatura» (ed in effetti, ancora oggi, stando al monitoraggio dei provvedimenti attuativi, vi sono atti ancora ad adottare riferiti a decreti-legge del Governo Monti: cfr., per questo aspetto, *Report sullo stato di attuazione*, a cura dell'Ufficio per il programma di Governo, aggiornato al 18 settembre 2016).

¹¹ Così G. PITRUZZELLA, *Decreto-legge e forma di governo*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 72.

¹² C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1962, 835.

Osservatorio sulle fonti

va¹³. Specialmente a seguito dell'applicazione effettiva dell'istituto della c.d. *ghigliottina* anche alla Camera dei deputati (dove era stata solamente "minacciata" per diverso tempo, ma mai applicata), per decisione del Presidente di Assemblea¹⁴ (al Senato della Repubblica l'istituto è previsto direttamente dal Regolamento: art. 55 c.6°), i tempi del dibattito parlamentare risultano facilmente predeterminabili. Inoltre, l'esposizione del testo del decreto-legge governativo alle incursioni dell'attività emendativa parlamentare (anche, e soprattutto, da parte della maggioranza) o dell'ostruzionismo, inoltre, può essere grandemente ridotta attraverso i collaudati strumenti dei maxi emendamenti interamente sostitutivi del testo del decreto-legge o dell'articolo unico di conversione, accompagnati dalla posizione della questione di fiducia. Peraltro, come ricerche recenti dimostrano, i maxi emendamenti governativi generalmente tengono conto degli esiti dell'esame in sede referente nelle commissioni parlamentari: ciò mette in evidenza i ristretti margini di azione che residuano alle Camere, le quali possono far veicolare propri contenuti solo attraverso la "valvola", in mano al Governo, del maxiemendamento¹⁵. Vi è, quindi, una sorta di "tenaglia" micidiale, costituita come visto da due strumenti distinti, in grado di trancare l'attività parlamentare sia sul piano dei tempi (e delle attività di *filibustering*) sia sul piano dell'intervento emendativo, per evitare che misure concordate o annunciate nelle sedi internazionali possano risultare "alterate" in misura eccessiva e, quindi, riaprire fibrillazioni¹⁶.

In terzo luogo, pare corretta l'osservazione di chi ha ritenuto che la decretazione d'urgenza nella crisi costituisca (paradossalmente, trattandosi della fonte della straordinaria necessità ed urgenza!) un luogo di rapida realizzazione e ad alto tasso di informalità, nel quale avviene il «coinvolgimento di tutti i principali attori istituzionali nel procedimento di adozione/emanazione/conversione del decreto-legge (e, dunque, Governo, Presidente della Repubblica e Camere), in modo da creare i presupposti di un dialogo anche preventivo rispetto alle misure da porre in essere¹⁷». L'altro lato della medaglia è

¹³ Sul punto si vedano le ancora attuali riflessioni di A. PREDIERI, *Il governo co-legislatore*, in A. PREDIERI, G. PRIULLA, F. CAZZOLA (a cura di), *Il decreto-legge tra Parlamento e Governo*, Milano, 1975, 20, ove parlava di una "iniziativa legislativa rafforzata".

¹⁴ Si vedano, a tal proposito, S. POLIMENI, *La geometria della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum costituzionale*, 6, 2014; A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forum costituzionale*, 1, 2014.

¹⁵ Evidenzia questo aspetto G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento davanti alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 15-16.

¹⁶ Notano giustamente questo aspetto B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 78-79, a giudizio dei quali «la vera funzione della questione di fiducia sui ddl di conversione sembra essere quella di *blindare* un testo rispetto ai suoi contenuti, e non tanto quella di assicurarne l'approvazione in tempi brevi (e comunque certi). Altrimenti non si comprenderebbe l'impennata del ricorso alla questione di fiducia proprio in coincidenza con il Governo Monti che godeva di un sostegno talmente ampio da rendere difficile il "governo" della maggioranza stessa e dalle tentazioni di autonomia di alcune sue componenti». L'applicazione della clausola della ghigliottina, invece, mira ad assicurare i tempi di approvazione della legge di conversione.

¹⁷ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 54.

Osservatorio sulle fonti

costituito dal rischio che si costruiscano procedimenti legislativi “speciali”, quasi *extra-ordinem*, nella quale l’informalità con la quale viene predisposto il testo del decreto-legge, oppure il testo dei maxi-emendamenti, determini confusione dei ruoli costituzionalmente definiti e, conseguentemente, l’esclusione di ogni assunzione vera di responsabilità, pur a fronte ad un testo approvato con un voto di fiducia dalle due Camere¹⁸.

Il decreto-legge è quindi “percepito” come la fonte immediatamente efficace, tempestiva nella conversione e oggetto di condivisione istituzionale per fronteggiare, con rimedi contingenti od ordinamentali, la situazione di crisi. Addirittura, l’adozione del decreto-legge è stata definita come una «garanzia di affidabilità delle istituzioni italiane»¹⁹: il Governo dimostra di essere in grado di sostenere la “prova muscolare” di dettare l’agenda politica al Parlamento e di avviare importanti processi di riforma. Risulta significativa, in tal senso, l’individuazione della fonte da utilizzare – il decreto-legge – da parte della Banca centrale europea nella già richiamata lettera indirizzata al Governo italiano nel 2011 («vista la gravità dell’attuale situazione sui mercati finanziari, consideriamo cruciale che tutte le azioni elencate (...) siano prese il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di settembre 2011»); o il richiamo alla fonte contenuto nel drammatico comunicato della Presidenza della Repubblica del 9 novembre 2011, nel quale, il Capo dello Stato, rassicurando a proposito delle annunciate ed imminenti dimissioni del governo Berlusconi e «di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che ha oggi toccato livelli allarmanti» definiva «infondati i timori che possa determinarsi in Italia un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare, *essendo comunque possibile in ogni momento adottare, se necessario, provvedimenti di urgenza*» (corsivo nostro).

2. . Il rapporto fra delega legislativa e decretazione d’urgenza, alla luce della “crisi”

Il rapporto – oggetto del presente contributo – fra la cennata “primazia” del decreto-legge e la delega legislativa risulta da ricostruire alla luce del peculiare valore assunto dal primo nello scenario di riferimento della *crisi*.

Secondo una lettura classica del rapporto fra decreto-legge e delega legislativa, nell’ambito dei poteri normativi del Governo dopo la nota sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 sui limiti alla reiterazione della decretazione d’urgenza, si sarebbe avuta una sorta di *normalizzazione* costituzionale. Da una parte, infatti, allo strumento della delega legislativa sarebbe stata affidata la normazione di interi ambiti materiali, connotati da notevole complessità o tecnicità (come, ad es., il recepimento della normativa europea), attraverso procedimenti di esercizio della delega divenuti sempre

¹⁸ Su questo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento davanti alla crisi*, cit., 15; G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 301 ss.

¹⁹ Sottolineano questa circostanza B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento*, cit., 55.

Osservatorio sulle fonti

più complessi rispetto non solo al modello costituzionale, ma anche a quello disegnato dall'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400²⁰.

Dall'altra, la decretazione d'urgenza – spuntata l'arma della reiterazione – avrebbe dovuto essere ricondotta all'interno dell'alveo della effettiva straordinaria necessità ed urgenza, con un utilizzo da parte del Governo per oggetti omogenei e, soprattutto, in grado di poter affrontare efficacemente l'*iter* di conversione, risultando estremamente difficoltoso (se non, addirittura, impossibile) poter ricorrere, sul medesimo oggetto e con i medesimi presupposti, ad un nuovo decreto-legge.

In dottrina è stata proposta, quale chiave di lettura di questo rapporto, quella della «proporzionalità inversa²¹»: ad una riduzione della decretazione d'urgenza, sarebbe corrisposta una espansione della delega legislativa, la quale avrebbe consentito di coniugare protagonismo dell'Esecutivo nell'attività normativa e maggiore rispondenza al dettato costituzionale, specialmente laddove l'intervento legislativo riguardi settori ampi e complessi dell'ordinamento. Ciò è stato indubbiamente vero, nella XIII legislatura, all'indomani della sentenza n. 360: l'improvvisa impennata dei decreti legislativi (fino a quel momento in numero piuttosto contenuto rispetto almeno di decreti-legge) ha confermato l'impressione che la delega legislativa «abbia costituito lo "sfogo" naturale di quella produzione normativa che (...) non poteva più trovare un'agevole collocazione nei decreti-legge²²».

Superato lo *shock* del divieto di reiterazione, la situazione è sembrata assestarsi, sul medio-lungo termine, su di una produzione, sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo, non più legata all'utilizzo della delegazione legislativa come *sucedaneo* della decretazione d'urgenza²³. Delega legislativa e decretazione d'urgenza hanno percorso vicende evolutive parallele, ancorché non prive di significative relazioni.

La delegazione ha confermato e rafforzato, dalla XIII legislatura, la sua vocazione ad essere uno strumento normativo di elezione per la realizzazione di importanti riforme

²⁰ Su questo aspetto, *ex multis*, per un inquadramento generale, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002; N. LUPO, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1999, 973 ss.; A. PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 3, 2005, 2309 ss.; P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neoparlamentarismo consultivo» nella XIV legislatura*, in *Giur. cost.* 3, 2005; E. MALFATTI, *Attorno al "volto procedurale" delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, 329 ss. Si vedano, altresì, i lavori monografici di E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti alla legge*, Milano, 2010 e quello di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2013;

²¹ Così A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, 123-124.

²² R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in *Forum costituzionale*, 29 ottobre 2015, 22-23. Per una analisi attenta della prassi dopo la sent. n. 360 del 1996, cfr., anche, A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1997, 205 ss.

²³ Cfr. S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum costituzionale*, 29 aprile 2014, 5.

Osservatorio sulle fonti

ordinamentali, di razionalizzazione normativa (con l’emanazione di testi unici e codici di settore) e di periodico adeguamento ed innovazione dell’ordinamento (attraverso le c.d. *deleghe periodiche*, quali la legge di delegazione europea, la legge di semplificazione, la legge per il mercato e la concorrenza, ecc.)²⁴. In generale, quindi, le deleghe hanno rappresentato la fonte privilegiata per l’attuazione del programma di Governo: esse, infatti, consentono all’Esecutivo da un lato «di “incassare il dividendo» politico» derivante dall’approvazione parlamentare della legge di delega e, dall’altro, di riservare ad una fase governativa successiva l’adozione della relativa disciplina di dettaglio²⁵» (prolungando tale fase nel tempo, attraverso la diffusione delle deleghe integrative e correttive).

Tuttavia, il modello costituzionale di cui all’articolo 76 della Costituzione risulta del tutto disatteso nella prassi, considerando l’inusitata l’ampiezza dell’oggetto di alcune deleghe (talora determinato solo *per relationem*), la genericità dei principi e dei criteri direttivi e la vaghezza del termine per l’esercizio. Tali scostamenti vengono “recuperati” – per così dire – sul piano procedimentale, ove il Parlamento riserva a sé usualmente il potere di controllo sull’attuazione della delega da parte del Governo attraverso il rilascio di pareri sugli schemi di decreto, in una sorta di dialogo fra Governo, Camere (e, in particolare, loro organi specializzati), enti territoriali ed altri soggetti pubblici e privati che operano in questa sorta di “arena regolatoria²⁶”. Non è questa la sede per un approfondimento dei caratteri multiformi della delega nell’esperienza più recente²⁷ (si rinvia, per questo, al contributo di Luisa Azzena): l’aspetto che qui interessa cogliere è che la delega legislativa ha costituito il principale motore delle riforme ordinamentali, almeno fino alla vigilia della crisi²⁸. All’affacciarsi, infatti, dei primi segnali di difficoltà, quelli che hanno costituito i fattori di forza della delega legislativa si sono rivelati, paradossalmente, i fattori della sua debolezza: il complesso e lungo *iter* di adozione dei decreti legislativi (che prelude, di solito, ad una trattativa sul testo degli schemi di decreto), la vaghezza delle formulazioni adottate per identificare oggetto e principi/criteri direttivi, la necessità di approvare la legge di delega nelle forme ordinarie (art. 72 Cost.) hanno operato come fattori di rallentamento nell’uso di questa fonte. Con gli effetti ed i problemi che vedremo successivamente.

²⁴ Sull’utilizzo della delega, la letteratura è veramente molto estesa. Fra i molti contributi, si rimanda a quelli più recenti di E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova, 2009; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta - 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 93 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, cit., 333 ss.; B. CIMINO, S. MORETTINO, C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., 107 ss.

²⁵ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 336.

²⁶ B. CIMINO, S. MORETTINO, C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 166-167.

²⁷ Sulla difficoltà di dare una sistemazione alle norme di delega legislativa ed agli scostamenti rispetto al modello costituzionale dell’art. 76, per tutti, si veda E. MALFATTI, *La “fisionomia” delle deleghe nella XVI legislatura*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011, 124.

²⁸ S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi*, cit., 6-7.

Osservatorio sulle fonti

3. Un tentativo di schematizzazione: intrecci ed interferenze, riletti al tempo della crisi

Provando a proporre una schematizzazione dei rapporti fra la legge-delega e decreto-legge, si può affermare che certe forme d'*intrecci* e di *sovrapposizioni* fra le due fonti si siano sempre realizzate, nell'esperienza più recente (successivamente cioè allo spartiacque della sentenza n. 360 del 1996), sebbene, appena qualche anno fa, esse apparissero come «ipotesi limite, per loro natura aberranti, di difficilissima, se non impossibile, realizzazione pratica, a meno di una disfunzione totale del sistema²⁹». Si proverà a rileggere quanto avvenuto nel tempo della crisi, alla luce delle indicazioni metodologiche che si è provato a definire, formulando valutazioni sui possibili effetti sul piano del sistema delle fonti e della forma di governo.

Con il termine *intrecci* si intendono – in questo lavoro – quei casi nei quali, esplicitamente, la legge di conversione di un decreto-legge (o, più problematicamente, direttamente il decreto-legge) è intervenuta per modificare alcuni elementi essenziali della legge-delega, così come indicati dalla dall'art. 76 Cost.: in particolare, a) la modifica dei termini per l'esercizio della delega attraverso decreto-legge o legge di conversione; b) la modifica “espressa” di oggetti, principi e criteri direttivi della legge delega attraverso decreto-legge o legge di conversione; c) attribuzione *ex-novo* di una delega legislativa al Governo attraverso la legge di conversione.

Con il termine *sovrapposizioni*, invece, si è inteso alludere ad un altro fenomeno, più difficile da inquadrare in termini giuridico-costituzionali, ma ugualmente caratterizzante il sistema delle fonti nel periodo considerato. La delega legislativa non solo ha conosciuto un ridimensionamento quantitativo e qualitativo nella fase terminale della XVI legislatura (specialmente con il Governo Monti) ed agli inizi della XVII legislatura, ma è stata confinata su un vero e proprio piano di *residualità* rispetto all'alluvione normativa prodotta dal Governo con la decretazione d'urgenza. Gli oggetti ed i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, infatti, hanno assunto una “nuova” fisionomia a seguito dell'intervento della decretazione d'urgenza, la quale ha recato, sui medesimi oggetti, una disciplina del tutto nuova o incompatibile rispetto a quella prefigurata dalla legge-delega. Si noti che, rispetto al fenomeno che abbiamo definito di *intreccio*, in questo caso ciò avviene in forme non esplicite, quindi senza una modifica espressa dei principi o dei criteri direttivi, degli oggetti o dei termini. Tutto si consuma sul piano delle modifiche implicite alla legge di delegazione, che impediscono una attuazione puntuale della delega per ragioni di coerenza logico-giuridica, di ragionevolezza o di sussistenza delle condizioni economico-finanziarie necessarie.

4. Gli intrecci e le sovrapposizioni fra delega legislativa e decretazione d'urgenza

²⁹ R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 33, 1988, 941.

Osservatorio sulle fonti

Nell'esperienza più recente (XVI e XVII legislatura) – come si è detto - tre sembrano essere le fenomenologie di *intreccio* che richiamano l'attenzione dell'osservatori, riconducibili ad una comune matrice, ossia la modifica di aspetti essenziali della delega legislativa ad opera di una legge di conversione (o del decreto-legge). Esse sono: a) la modifica dei termini per l'esercizio della delega attraverso decreto-legge o legge di conversione; b) la modifica "espressa" di oggetti, principi e criteri direttivi della legge delega attraverso decreto-legge o legge di conversione; c) attribuzione *ex-novo* di una delega legislativa al Governo attraverso la legge di conversione.

Per quanto concerne il caso sub a), nel periodo 2010-2012, più volte è avvenuta la proroga del termine per l'esercizio di una delega principale o di una delega correttiva attraverso il ricorso all'inserimento, nella legge di conversione di un decreto-legge, di una norma di proroga³⁰.

Ciò avviene nonostante sia oramai prassi diffusa inserire, nelle leggi di delega, le c.d. *clausole di scorrimento del termine*, che fanno "slittare" quest'ultimo in relazione alla data di trasmissione effettiva degli schemi di decreto legislativo alle Camere (o agli altri soggetti *consulenti*) per l'espressione del parere. Tale esigenza nasce da una tendenza di politica legislativa a fissare un «termine generalmente breve ed irrealistico³¹» per lanciare messaggi di efficienza e rapidità. In realtà, a ben vedere, già la previsione di clausole di scorrimento automatico «comunica incertezza e mascheramento della realtà: non si può fissare un termine per l'emanazione e dichiararsi soddisfatti se entro quel termine il procedimento è stato appena avviato³²». La modifica del termine di delega disposto dalla legge di conversione di un decreto-legge, quindi, costituisce un rimedio rispetto all'inadeguatezza, *in primis*, del termine previsto per l'esercizio delle delega e, successivamente, delle (pur ampie) clausole di scorrimento del termine contenute nella delega legislativa. Un rimedio da "mettere in campo" con rapidità.

Tuttavia, tale scelta ha un preciso riflesso sulla forma di governo: è stato notato, infatti, che «l'inserimento della proroga del termine di delega all'interno di un disegno di legge "motorizzato" quale è il disegno di legge di conversione, non fa che attribuire sostanzialmente alla disponibilità del Governo la gestione di una delle modalità di esercizio della delegazione delegata³³», il tempo, peraltro senza ben conoscere il motivo reale

³⁰ E' quanto è avvenuto nelle seguenti leggi di conversione: legge 1 ottobre 2010, n. 163 (art.1 c. 2°) che ha prorogato (art.1 c. 2°) il termine per l'esercizio della legge-delega n. 196 del 2009 in tema di contabilità e finanza pubblica; legge 13 agosto 2010, n. 129 (art. 1 c. 2°) che ha prorogato la legge n. 99 del 2009, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*; legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha prorogato (art.1 c. 2°), fra l'altro, il termine per l'esercizio della delega contenuta nella legge 4 novembre 2010, n. 183, limitatamente agli enti, istituti e società vigilati dal Ministero della salute (art. 2); legge 7 agosto 2012, n. 131, contenente un'ulteriore proroga della legge n. 183 del 2010; legge 7 dicembre 2012, n. 213 (art.1 c. 2°), che ha prorogato ulteriormente prorogato il termine per l'esercizio della legge-delega n. 196 del 2009 in tema di contabilità e finanza pubblica.

³¹ Così V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, 6.

³² V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., 6.

³³ R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa*, 333 ss.; analogamente, B.CIMINO, S. MORETTINO, C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 172.

Osservatorio sulle fonti

del rinvio. Ciò assume una rilevanza tutta particolare ove si consideri che, talvolta, la proroga del termine può essere disposta, con legge di conversione, quando l'*iter* di adozione dei decreti legislativi è già in corso: il che potrebbe avere riflessi sui contenuti dei pareri degli schemi di decreto³⁴.

Per quanto concerne (ipotesi sub *b*)), invece, la modifica dell'oggetto, dei principi e criteri direttivi della legge delega è avvenuta sia direttamente ad opera del decreto-legge sia attraverso la legge di conversione: si tratta di un caso diverso dal precedente poiché l'intervento riguarda i "contenuti" propri della legge delega diversi dal termine (procedimento di adozione dei decreti legislativi, principi e criteri direttivi, oggetto, ecc.). Nel primo caso, il Governo è intervenuto con il decreto-legge per disciplinare le modalità di esercizio di tre deleghe di rilevante importanza³⁵. Si è realizzato uno dei "casi di scuola" di "incompetenza legislativa" – intervenendo la fonte decreto-legge direttamente sui contenuti della legge delega – con rilevante *vulnus* all'art. 15, comma 2, lett. *a*) della legge n. 400 del 1988, stigmatizzato con forza dal Comitato per la legislazione: infatti, in questo caso, «se la delega della funzione legislativa da parte delle Camere viene (anche solo parzialmente) "riscritta" dal Governo, il ruolo delle prime risulta sostanzialmente vanificato, mentre finisce per essere lo stesso Esecutivo a svolgere funzioni deleganti oltre che delegate³⁶». In ogni caso, a prescindere dai contenuti effettivi e dalla portata della modifica recata (più o meno ampia che sia), ciò che si realizza è una alterazione grave dei rapporti costituzionali fra le fonti e gli organi protagonisti della delegazione, auto-attribuendosi il Governo il potere di "modificare" la delega conferita dal Parlamento.

Nel secondo caso, invece, si è optato per inserire all'interno della legge di conversione del decreto legge, disposizioni di modifica della legge delega³⁷.

³⁴ Si veda, ancora, Comitato per la legislazione, *Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, 4 agosto 2008; si veda anche la disciplina dei termini inserita, nel corso dell'esame parlamentare, nel decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, agli artt. 1 c. 23°-undecies e 10-bis c. 1°.

³⁵ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, artt. 26 c. 5° e 39°, c. 10°, contenenti modifiche di leggi di delega già approvate; sul punto, si veda anche il Comitato per la legislazione, 9 luglio 2008; decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, che, all'art. 1 c. 21°, modifica direttamente la legge delega n. 42 del 2009, nella parte riguardante la disciplina di Roma Capitale (art.24 c. 5°); decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, che, all'art. 17, c. 2°, novella una disposizione (si tratta dell'art. 28, commi 12-14) del decreto-legge n. 98 del 2011, così come convertito dalla legge n.111 del 2011, espandendo l'oggetto di articolo 17 della legge delega 4 giugno 2010, n. 96.

³⁶ A. PERTICI, *La delegazione legislativa: dalle distorsioni (con particolare riferimento ai rapporti con i decreti-legge) alle ipotesi di riforma*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., 150.

³⁷ E' quanto avvenuto con la legge 23 giugno 2014, n. 89, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il*

Osservatorio sulle fonti

In una sorta di *climax* crescente degli “intrecci”, il caso più rilevante (sub *c*) è l’attribuzione di una delega legislativa *ex-novo* all’interno di una legge di conversione di un decreto legge. Si tratta, anche in questo caso, di una prassi rilevante³⁸, derivante dalla volontà del legislatore (o del Governo?) di sfruttare la velocità del procedimento di conversione del decreto-legge per attribuire una delega legislativa all’Esecutivo su temi di particolare rilevanza, aggiungendo una delega.

5. Fenomenologia degli intrecci. La giurisprudenza costituzionale in tema di inserimento di norme di delega nell’ambito delle leggi di conversione del decreto-legge

Provando a dare una sistemazione a questi “intrecci”, in definitiva, i problemi di ordine costituzionale possono essere ricondotti a due.

Il primo è costituito dalle modifiche apportate alle leggi di delega direttamente con decreto-legge, indipendentemente dalla latitudine della modifica, esprime un fenomeno patologico, al momento molto limitato, ma che esprime una violazione dei limiti costituzionali all’uso del decreto legge (sanciti *ex professo* dal richiamato art. 15 della legge n. 400 del 1988) ed una preoccupante “torsione” nel sistema delle fonti di enorme gravità³⁹.

La seconda, invece, è rappresentata dalle modifiche apportate alle leggi di delega dalle leggi di conversione. Ciò ha reso il Governo il vero e proprio *dominus* del sistema

riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l’adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria, che è intervenuta (art.1 c. 11°) modificando, oggetto e principi e criteri direttivi della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*; legge 26 maggio 2016, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, recante disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca*, che modifica (art.1 c. 2°) i contenuti della legge-delega 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

³⁸ Nel periodo considerato, è rilevante il caso della legge 14 settembre 2011, n. 148, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*, che all’art. 1 c. 2°, attribuisce al Governo una delega avente come finalità «riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza». Più di recente, la legge 23 giugno 2014, n. 89, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Delegha al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l’adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria*, che, all’art.1 c. 2° attribuisce una delega “aggiuntiva” rispetto a quella precedente attribuita dalla legge n. 196 del 2009, per il «completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità».

³⁹ Su questa fattispecie, R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo*, cit., 941 ss.; A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge*, cit., 369 ss.; A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d’urgenza*, cit., 137-138.

Osservatorio sulle fonti

delle fonti, ottenendo, in tempi rapidi e con procedure facilitate, o l'attribuzione di una nuova delega o modifiche dei contenuti o delle modalità di esercizio della delega. Potrebbe risultare discutibile aver riunito in un'unica fattispecie due casi di diversa rilevanza: modifica di una legge delega già approvata e attribuzione di una nuova delega con la legge di conversione. Sul piano della legittimità costituzionale, tuttavia, non pare ragionevole distinguere fra l'ipotesi di modifica del solo termine, dell'oggetto o dei principi o criteri direttivi e l'attribuzione *ex-novo* di una nuova delega⁴⁰: tutti i casi esaminati propongono intatta la medesima questione, ovverosia l'*idoneità* della legge di conversione ad attribuire una delega legislativa o modificarne una già attribuita, mediante l'inserimento di un emendamento nella fase di esame parlamentare (o attraverso un maxi-emendamento).

Sul punto, peraltro, si deve rilevare una consolidata prassi della Camera dei deputati, ove l'art. 15 della legge n. 400 del 1988 è assunto come parametro di valutazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti che introducono nuove deleghe o modifiche di deleghe nell'ambito di leggi di conversione (e, quindi, vengono dichiarati inammissibili), divergente con quella adottata al Senato della Repubblica⁴¹.

Per rispondere al quesito circa la legittimità costituzionale di tale prassi, bisogna svolgere un'analisi attenta della giurisprudenza costituzionale che, più di recente, ha scrutinato questa fattispecie (*infra*).

Altro è interrogarsi, sul piano degli effetti sulla forma di governo. A questo proposito, infatti, le ipotesi di modifica di legge delega già attribuita per il tramite della legge di conversione costituiscono casi di *manutenzione della legge-delega*: ad es., l'aggiornamento del termine a fronte della complessità dell'attuazione, ovvero l'adeguamento dei principi e criteri direttivi a nuove esigenze non considerate inizialmente. Non si tratta di casi da ridimensionare poiché, attraverso di essi, il Governo –

⁴⁰ Nel senso di ricomprendere, in forma unitaria, le fenomenologie descritte, A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza*, cit., 139; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge*, cit., 48-49. Argomenta, invece, nel senso della distinzione delle diverse ipotesi, il sottosegretario Vegas nella seduta del Comitato per la legislazione, 4 agosto 2008 (in *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, 4 agosto 2008, 48).

⁴¹ Sul punto, si veda la seduta del 4 agosto 2008 del Comitato per la legislazione (in *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, 4 agosto 2008, 48) ed il conseguente *Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, 4 agosto 2008; cfr., anche, Camera dei deputati - Dossier del servizio, n. 108 del 26 marzo 2014, *La decretazione d'urgenza*. In dottrina, N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti-legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001; criticamente, A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza*, cit., 138 e, dello stesso A., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, 406 ss.; N. LUPO, *Una delega legislativa può essere inserita nella conversione di un decreto legge*, in *Iter legis*, 1, 2004, 43 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 195 ss.; L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., 163-165.

Osservatorio sulle fonti

che giuoca in Parlamento, nell'ambito del procedimento di conversione, un ruolo da *play-maker* – comunque incide sul potere a sé medesimo già conferito e, dunque, altera il rapporto fra soggetto delegante e soggetto delegato.

L'ipotesi dell'inserimento di una nuova delega, invece, si iscrive nel *novero* delle disposizioni inserite nell'ambito del procedimento "accelerato" di conversione, prive di contenuto immediatamente precettivo (trattandosi di disposizioni di delega), ma dal forte valore "simbolico" sul piano dell'intrapresa di processi ampi di riforma ordinamentale di interi settori. In tali casi, se analoga è la questione costituzionale sottesa, diverso è il riflesso sul ruolo del Parlamento-delegante, poiché più evidente e grave è la "forzatura" che si intende recare alla libera discussione parlamentare (nelle forme dell'art. 72 Cost.) della legge di delega.

La giurisprudenza costituzionale, di recente, si è pronunciata con la sentenza n. 237 del 2013⁴², sulla legittimità di una disposizione di delega avente ad oggetto la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari inserita nell'ambito della legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 (significativamente intitolato "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*"). La Corte ha affermato che il limite che il legislatore incontra, in sede di conversione, per l'inserimento di nuove disposizioni di delega consisterebbe (solamente) nel necessario requisito di "omogeneità" delle norme aggiunte rispetto al contenuto del decreto-legge. Ha trovato così apparente e parziale conferma la più risalente impostazione seguita dalla Corte nella sentenza n. 63 del 1998, a tenore della quale la norma di conversione del decreto-legge e la norma di delega legislativa sono «disposizioni del tutto autonome»: la delega è, per così dire, semplicemente "introdotta", durante l'esame parlamentare, all'interno di una fonte primaria (la legge di conversione) come norma aggiuntiva. Tale fonte primaria ha così un «duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno (...) di conversione del decreto-legge (...) adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma della Costituzione; l'altro (...), di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione». La Corte sembra qui accettare quella che è stata definita la «progressiva "despecializzazione" dei procedimenti di conversione del decreto-legge⁴³».

⁴² Per i commenti alla decisione, *ex multis*, si veda A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in quest'ultime di norme di delega (a prima lettura di Corte cost. n. 237 del 2013)*, in *Forum costituzionale*, 3 dicembre 2013, che definisce – criticamente – la legge di conversione, nella lettura data dalla Corte costituzionale «un *monstrum* bicefalo, per una parte assolvendo alla funzione della "conversione" e, per un'altra, costituendo invece esercizio della "ordinaria funzione legislativa"»; P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomia regolamentare delle Camere*, in *Rivista AIC*, 4, 2013; D. PRAINO, *Delega legislativa e omogeneità dell'emendamento rispetto al decreto legge*, in *Federalismi*, 12, 2014; A. ALBERTI, *La legge di conversione: un nuovo tipo costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014; A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta on line – Studi e commenti*, 2014.

⁴³ A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza*, cit., 141.

Osservatorio sulle fonti

Si è detto, tuttavia, che si tratta solo di una *apparente e parziale conferma* della sentenza 63 del 1998. Infatti, la sentenza n. 237 del 2013 precisa ammettendo che «il Parlamento, nell’approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori», ma incontra «il limite (...) dell’omogeneità complessiva dell’atto normativo rispetto all’oggetto o allo scopo». Ciò significa che le eventuali norme aggiunte debbono sia tenere conto dell’ambito materiale nel quale il decreto-legge interviene sia risultare *strumentali* a completare la disciplina recata dal decreto-legge che si intende “stabilizzare” con la conversione. Nel caso di specie all’esame della Consulta, l’omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione sarebbe assicurata poiché «la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza», e dunque si inserisce armonicamente nell’ambito di un provvedimento con una marcata finalità anti-crisi⁴⁴, sebbene ciò avvenga con una misura “ad attuazione differita” come la delega legislativa.

L’orientamento prevalente della dottrina è stato fortemente critico nei confronti della pronuncia: si è messo in evidenza, infatti, che l’omogeneità richiesta dalla Corte sarebbe impossibile da realizzare ontologicamente, stante la radicale diversità della delega e delle leggi di conversione⁴⁵.

La Corte ha esaminato anche la censura riferita alla (presunta) violazione del procedimento ordinario previsto per la legge di delegazione, stabilito dall’art. 72 Cost., prospettata in relazione all’approvazione della legge di conversione attraverso un voto di fiducia su un maxi-emendamento. La Consulta ha affermato la propria competenza a verificare il rispetto delle norme procedurali fissate nell’art. 72 Cost. (ovverosia, l’esame in sede referente e l’approvazione in aula): l’eventuale posizione della questione di fiducia posta dal Governo sull’articolo unico della legge di conversione non sarebbe rilevante sul piano della legittimità costituzionale, in quanto, anche in tal caso, seppur sull’articolo unico del disegno di conversione gravato della questione di fiducia, risulterebbero comunque formalmente soddisfatti i requisiti previsti della norma costituzionale.

Tuttavia, la rassicurante (per il Governo!) ricostruzione del 2013 deve essere “rivisitata” alla luce della più recente sentenza n. 32 del 2014 (che si pone sulla stessa linea della precedente n. 22 del 2012)⁴⁶ la quale, pur non affrontando esplicitamente il caso di nostro interesse, ha preso in esame l’ipotesi delle modifiche introdotte al decreto-legge

⁴⁴ Sottolinea questo aspetto, P. TORRETTA, *Conversione di decreto-legge e delega legislativa*, cit., 3. Peraltro, la misura pare iscriversi nel più generale processo di revisione delle strutture amministrative statali e periferiche, in funzione di contenimento dei costi ed aumento dell’efficienza indicati nella lettera della BCE al Governo italiano del 2011.

⁴⁵ A. RUGGERI, *La impossibile “omogeneità” di decreti-legge e leggi di conversione*, cit.; S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d’urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *Forum costituzionale*, 17 gennaio 2015.

⁴⁶ Per una lettura della sentenza n. 32 del 2014, in connessione con la precedente n. 237 del 2013, cfr. E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, in *Federalismi*, 1, 2014, 9-10.

Osservatorio sulle fonti

in sede di conversione. Il Giudice delle leggi ha affermato, in generale, che «la legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore (...). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*. È bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.».

Quindi, sembra doversi accogliere l'opinione di chi ha sostenuto che, a seguito della sentenza n. 32 del 2014, «la Corte non può più ritenere legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione, anche se risultano omogenee al testo del decreto-legge. L'illegittimità di tali disposizioni non deriva, infatti, dalla loro disomogeneità rispetto al contenuto o alle finalità del decreto, ma dall'essere state inserite in una legge funzionalizzata⁴⁷». Ancora non è dato misurare, in concreto, l'effetto della pronuncia in discorso sugli intrecci fra legge di conversione e delega legislativa: anche di recente, però, non si registra un mutamento significativo della prassi dell'inserimento di norme di modifica di disposizioni di delega nelle leggi di conversione.

6. Le sovrapposizioni fra delega legislativa e decretazione d'urgenza

Accanto agli intrecci, si è detto che il rapporto fra decreto-legge e delega legislativa è stato caratterizzato da importanti fenomeni di *sovrapposizione*. Se è vero che la delega legislativa – come si è sopra cennato – ha rappresentato la fonte tramite la quale sono stati realizzati importanti processi di riforma di ampio respiro ordinamentale, tali deleghe hanno risentito degli effetti di interventi emergenziali operati con decreto-legge che, con quei vasti processi di riforma, hanno variamente interagito, determinando, più o meno direttamente, gli *iter* di attuazione delle leggi-deleghe.

Soprattutto nel triennio 2008-2010 (successivamente, nella seconda parte della XVI legislatura, sono state pochissime le leggi di delega di ampia riforma approvate), si è chiaramente registrata una collisione fra alcune importanti riforme ordinamentali portate avanti attraverso leggi di delegazione approvate dal Parlamento, ed un flusso costante e cospicuo di decreti-legge che sono intervenuti sui medesimi ambiti materiali modificando, implicitamente, oggetti, principi e criteri direttivi della delega, al punto che non è

⁴⁷ E. FRONTONI, *Sono ancora legittime disposizioni di delega inserite in sede di conversione?*, cit., 9-10.

Osservatorio sulle fonti

risultato immediatamente chiaro né la permanenza del potere legislativo delegato in capo all'Esecutivo né i suoi precisi limiti e criteri di esercizio.

Questa *sovrapposizione*, infatti, non opera solo sul piano delle *politiche* (e della conseguente confusione su quale sia l'indirizzo dato dal Parlamento al Governo, perduto all'interno di una sorta di cortocircuito della forma di governo), ma anche su quello propriamente interpretativo, poiché si pone l'esigenza di sciogliere l'antinomia creatasi fra le legge di delega ed il decreto-legge/legge di conversione sopravvenuto.

Anche all'interno di questa categoria (le sovrapposizioni), si possono provare a distinguere diverse fattispecie.

In primo luogo, una fattispecie di sovrapposizione impropria si ha nei casi in cui i contenuti dei (futuri) decreti legislativi sono stati anticipati con un decreto-legge che potremmo definire “manifesto⁴⁸”, avente la finalità di delineare *medio tempore* un indirizzo politico e di “vincolare” a quello, sul piano politico ed istituzionale, il successivo contenuto della legge-delega. In questa ipotesi, del tutto peculiare, il decreto-legge opera ancora in un contesto di legge delega inesistente (ma imminente) e crea le premesse affinché il successivo “sentiero normativo” da percorrere sia ben delineato (lanciando, quindi, importanti segnali agli osservatori esterni dei processi normativi).

Secondariamente, può segnalarsi il caso di un decreto-legge che dia attuazione ad una delega legislativa già attribuita dal Parlamento ed il cui termine sia pendente: in tal caso, il Governo esprime una preferenza per la fonte decreto-legge anziché ricorrere al decreto legislativo, sfruttandone la maggiore rapidità, quando si è verificato che la delega non è, per varie ragioni procedurali o di contingenza politica, esercitabile (sul presupposto, tutto da verificare, che fossero sussistenti i requisiti di necessità e urgenza)⁴⁹. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso della delega concernente la regolamentazione dei partiti politici e del loro finanziamento⁵⁰ e nel caso del c.d. *Taglialeggi* (peraltro, in que-

⁴⁸ Si pensi a quanto avvenuto, nella XVII legislatura, nell'ambito del settore “sensibile” della riforma del lavoro, con il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, rispetto alla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*. Stando alle notizie di stampa, lo stesso meccanismo avrebbe dovuto essere utilizzato anche per un decreto-legge “manifesto” sulla c.d. *buona scuola*, ma ragioni di opportunità istituzionale e politica avrebbero indotto il Governo a soprassedere: cfr., per la cronaca, S. INTRAVALIA, *Scuola, salta il decreto Renzi: non siamo dittatorelli la riforma in Parlamento*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2015. Nella XVI legislatura, invece, si può richiamare il caso del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (art.1) rispetto alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (c.d. federalismo fiscale), in tema di tassazione dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

⁴⁹ A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza*, cit., 130.

⁵⁰ Pendente il termine per l'esercizio della delega attribuita al Governo con la legge 6 luglio 2012, n. 96 (art. 15), il Governo ha dapprima presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge il 16 ottobre (A.C. n. 1154, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*). Il testo approvato dalla Camera dei deputati, in prima lettura, è stato trasmesso al Senato (A.S. n. 1118). Nel frattempo, il Governo ha ritenuto di dover procedere all'emanazione di un decreto-legge (28

Osservatorio sulle fonti

sto caso, con una clausola di coordinamento fra legge delega e decreto-legge che denuncia, *ex professo*, la sovrapposizione creata)⁵¹: in tutti e due i casi, la scelta per il decreto-legge è avvenuta per lanciare interessati “messaggi” di dinamismo politico.

In terzo luogo, infine – e sono questi i casi di più rilevante interesse ai nostri fini – il decreto-legge, pendente il termine per l’esercizio della delega, ha recato una disciplina incompatibile con quella contenuta nella legge delega; oppure, il decreto-legge ha creato “contesti” nei quali l’attuazione della delega si è rivelata decisamente problematica, se non addirittura impossibile o inutile⁵².

dicembre 2013, n.149, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*), immediatamente riprodotto del testo del disegno di legge (fatta eccezione per le norme di delega legislativa ivi contenute), per lanciare un forte segnale politico di accelerazione sui tempi di approvazione della disciplina (sul punto, si vedano le osservazioni di M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza alla luce della vicenda di abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, 1, 2014).

⁵¹ Anche nell’ambito delle politiche di semplificazione normativa, si è realizzata una significativa sovrapposizione fra legge delega e decretazione d’urgenza. Il corposo processo di riduzione dello *stock* normativo messo in atto dalla delega legislativa di cui all’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (c.d. *Taglialeggi*) ha seguito un «andamento ondivago» (così lo definisce F. PACINI, “*Abrogatio*” non petita, *accusatio manifesta: la Corte costituzionale interviene sulle vicende del d.lgs. n. 43 del 1948*, in *Federalismi*, 7, 2014, 1), fra proroghe e modifiche del testo della delega. La delega, infatti, prevedeva la predisposizione, da parte del Governo, di decreti legislativi contenenti le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (ancorché modificate con provvedimenti successivi), la cui permanenza in vigore apparisse indispensabile. Al termine di questa fase, si sarebbe prodotto l’effetto *taglia-leggi*, ovvero la abrogazione “automatica” di tutte le disposizioni legislative statali non salvate dal Governo pubblicate prima di detto giorno. La delega prevedeva una serie di leggi o disposizioni da tenere comunque in vigore, a prescindere dalla data di entrata in vigore. In origine l’effetto abrogativo generalizzato era stato programmato per il 16 dicembre 2009, differito poi di un anno (art. 4, legge 18 giugno 2009, n. 69). La legge ha previsto un’ulteriore fase biennale nella quale il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi integrativi, correttivi e di riassetto. Ciononostante, pendente il termine della delega, gli effetti della sua attuazione sono stati in parte anticipati dal Governo tramite l’art. 24, comma 1 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e l’art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9), che hanno abrogato espressamente diverse migliaia di atti primari, differendo tale abrogazione nel primo caso a sei mesi dalla sua entrata in vigore, e nel secondo al 16 dicembre 2009, giorno in cui era originariamente destinato a prodursi l’abrogazione cumulativa del “taglia-leggi”. Come nota F. PACINI, *L’uso del decreto legge ai fini di semplificazione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2011, 2-3, nel decreto-legge «viene introdotta una clausola di coordinamento con la delega taglia-leggi: le abrogazioni disposte dal decreto-legge convertito hanno luogo “salva l’applicazione dei commi 14 e 15 dell’articolo 14 della legge 28 dicembre 2005, n. 246”. Una simile precisazione assume rilievo anche per togliere il dubbio, più che legittimo, di una revoca implicita della delega stessa, data la sovrapposizione, almeno parziale, campo d’azione delle due operazioni». Sul medesimo aspetto, si veda anche N. LUPO, *Dalla delega ai decreti-legge “taglia leggi”: continuità o rottura?*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2009, 207; P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *Federalismi*, 12, 2009, 26 ss.

⁵² Cfr., sul punto, A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d’urgenza*, cit., 149-150; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo*, cit., 962, nota 67, il quale ricorda che «una

Osservatorio sulle fonti

Ed è facile comprendere le ragioni per cui ciò è avvenuto. Ad una prima fase della XVI legislatura di forte espansione del ricorso alla delega legislativa per l'attivazione di importanti processi di riforma, è seguita la fase più aspra della crisi la quale ha richiesto – come si è detto – l'adozione di misure urgenti che non potevano passare né attraverso l'approvazione di una nuova legge delega o la modifica di quella già in vigore, né, del pari, essere adottate all'interno delle sempre più complesse procedure per l'adozione dei decreti legislativi (principali o correttivi) della legge delega in vigore, pensate con altre finalità ed altri criteri.

Dal punto di vista del rispetto della Costituzione, il problema è stato efficacemente compendiato in dottrina da parte di chi si è interrogato intorno alla liceità costituzionale di «un decreto-legge che, nel rispetto dell'art. 77 Cost., e pendente una delega legislativa, disciplini il medesimo oggetto di tale delega, in violazione dei principi e criteri diretti o dei limiti “ulteriori”⁵³». Da una parte, pare pressoché pacifico che tale “interferenza” non determini l'illegittimità del decreto-legge, sul presupposto ovvio che sia stato adottato nel rispetto dell'art. 77 Cost.⁵⁴, non sussistendo alcuna norma costituzionale per la quale, «in presenza di una legge delega, sarebbe inibito al governo adottare decreti-legge sulla stessa materia, potendo, quest'ultimo, ricorrere solo ai decreti delegati⁵⁵». La Corte costituzionale, del resto, ha chiarito più volte che la legge di delega «non occupa, nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva» (C. cost. ord. 225 del 1992; si veda anche la sent. n. 364 del 1993).

Da altro punto di vista, invece, sul piano interpretativo si pone il problema di definire che tipo di effetti si producano sulla legge delega, pendente il termine per il suo esercizio, a seguito dell'intervento del decreto-legge e, più in generale, quali siano gli effetti sull'intero sistema delle fonti e della forma di governo. L'opzione preferibile sembra essere la c.d. *abrogazione tacita* della legge delega limitatamente agli oggetti o ai principi e criteri direttivi incompatibili con quanto previsto dalla decretazione d'urgenza: in tale circostanza, quindi, il Governo-delegato vedrebbe revocarsi la delega *in toto* o *in parte qua* per effetto del decreto-legge dal Governo medesimo adottato⁵⁶.

cosa è adottare decreti legge di delega, altra cosa è intervenire sulla materia oggetto di delega con decreto-legge».

⁵³ A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza*, cit., 145.

⁵⁴ Sulla verifica della sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza*, cit., 144-145 sostiene che la pendenza di una legge-delega sul medesimo oggetto sul quale interviene il decreto-legge «dovrebbe suggerire quantomeno uno scrutinio particolarmente rigoroso dei requisiti *ex art. 77 Cost.*, costituendo, se si può dir così, una sorta di “presunzione semplice” di carenza di tali presupposti. Presunzione che, ovviamente, può essere soggetta a prova contraria nel caso (certo non irreali o assurdi) di situazioni imprevedibili che richiedano al Governo di intervenire immediatamente anche se, in quel determinato settore, è stata approvata una legge delega».

⁵⁵ R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo*, cit., 962.

⁵⁶ Su questo, cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto: art. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1977, 249; R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo*, cit., 962, nota (67). Sostiene una ipotesi ricostruttiva diversa, A. SIMONCINI, *Il rapporto tra de-*

Osservatorio sulle fonti

7. (segue) *Alcuni casi rilevanti di sovrapposizione nella XVI legislatura: fra riforme di struttura e misure contingenti*

Questo quadro di riferimento, da ultimo delineato, una volta calato all'interno dello vivo scenario della crisi, ci restituisce una situazione decisamente complessa e preoccupante.

La delegazione legislativa ha visto nella XVI legislatura l'approvazione di ben 19 deleghe al Governo, alcune delle quali di primaria importanza. Attraverso la delega legislativa, il Governo è stato delegato a disciplinare, fra l'altro, il c.d. federalismo fiscale (legge n. 42/2009), la riforma del ciclo di bilancio e della contabilità pubblica (legge n. 196/2009), la riforma del pubblico impiego (legge n. 15/2009), la riforma del sistema universitario (legge n. 240/2010).

L'inasprirsi della crisi economico-finanziaria ha costretto il Governo ad adottare una cospicua serie di decreti-legge⁵⁷ il cui oggetto si è sovrapposto a quello delle deleghe aperte pochi anni (o, addirittura, mesi) prima: ed il destino di quest'ultime è divenuto estremamente complesso ed incerto. Alcuni casi concreti possono aiutare a comprendere la rilevanza del fenomeno descritto.

La legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*) ha attribuito al Governo numerose deleghe per disciplinare una ampia serie di oggetti connessi all'attuazione dell'art. 119 Cost. e dell'ordinamento di Roma Capitale. Si tratta, probabilmente, di uno degli atti legislativi di maggior rilievo dell'intera XVI legislatura, di diretta attuazione del Titolo V della Costituzione nel suo complesso. L'avvio dell'*iter* di adozione dei decreti legislativi ha richiesto, dapprima, sia interventi di modifica della legge delega sia una modifica del termine e del procedimento di adozione dei decreti (legge 8 giugno 2011, n. 85, *Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in*

legazione legislativa e decretazione d'urgenza, cit., 150, che fa riferimento ad un fenomeno di “disapplicazione” della legge delega da parte di un atto di urgenza del Governo.

⁵⁷ I provvedimenti più rilevanti, dopo il primo decreto legge del 2008 (decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*), fra il 2010 ed il 2012 sono stati: durante il governo Berlusconi IV, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*; durante il governo Monti, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*; decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, *Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*; decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, *Misure urgenti per la crescita del Paese*; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*; decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*.

Osservatorio sulle fonti

materia di federalismo fiscale)⁵⁸, a riprova della vastità e complessità del tema. Dal 2010, tuttavia, il Governo è intervenuto con la serie dei decreti-legge anti-crisi, modificando profondamente l'intelaiatura complessiva dell'intervento prefigurato dalla legge delega, al punto che si è parlato della decretazione d'urgenza come di una vera e propria «bomba sul federalismo fiscale⁵⁹» che ha condotto la legge delega «dopo una promettente fase iniziale (...), ad un punto morto⁶⁰». La decretazione d'urgenza, infatti, è intervenuta pesantemente sugli oggetti ricompresi all'interno della legge n. 42 del 2009, toccandone numerosi e delicatissimi aspetti⁶¹.

Nella decretazione d'urgenza si prende atto della pesante interferenza fra la serie di provvedimenti emergenziali e la delega aperta dalla legge n. 42, prevedendo che gli effetti della riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettante alle Regioni a statuto ordinario, disposta da parte del primo provvedimento anti-crisi nel 2010, operino solo come misura contingente e non esplicino effetti, a regime, ai fini dell'attuazione dell'art. 119 Cost.⁶². Le successive misure anti-crisi, al contrario, ugualmente adottate con decreto-

⁵⁸ Sia consentito rinviare, su questo punto, a L. GORI, *Il complesso avvio del federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 2, 2010, 397 ss. e, se si vuole, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati"*. *Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega*, in *Fed. fisc.*, 1, 2010, 57 ss. Più in generale, sull'attuazione della legge delega n. 42 del 2009, si veda il volume G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Torino, 2011.

⁵⁹ Così A. ZANARDI, *Una bomba sul federalismo fiscale*, in *Lavoce.info*, 28 luglio 2011.

⁶⁰ A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *Federalismi*, 23, 2015, 14.

⁶¹ Ripercorre queste vicende, con forte accento critico, L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi*, 16, 2016, che sottolinea come «l'esito della crisi finanziaria non è stato, in Italia, semplicemente un processo di ricentralizzazione di funzioni o di risorse, che poteva anche trovare una qualche giustificazione in ragione dell'emergenza, ma una profonda e ingiustificata alterazione dei principi fondamentali che sa sempre ed ovunque riguardano l'autonomia fiscale degli enti territoriali»; cfr. anche A. ZANARDI, *Una bomba sul federalismo fiscale*, cit., a giudizio del quale «si sarebbe dovuto tener conto che l'attuazione del federalismo fiscale di questi ultimi mesi ha cambiato i modi del coordinamento della finanza pubblica tra Stato e autonomie e, proprio per dare credibilità alla manovra, di questa novità istituzionale si sarebbe dovuto far tesoro». Le modifiche hanno riguardato, complessivamente, i seguenti aspetti: a) un inasprimento del concorso degli enti territoriali, mediante il Patto di stabilità, al risanamento della finanza pubblica, con la "stabilizzazione" all'interno del sistema finanziario federale la riduzione complessiva dei trasferimenti, che dunque ha esplicitato i suoi effetti anche sulla fiscalizzazione prevista dai decreti legislativi; b) la rivisitazione complessiva del sistema premiale di virtuosità degli enti territoriali, subordinando l'accesso a determinate misure premiali sul piano finanziario al compimento di determinate scelte statutarie regionali o all'adozione per gli enti locali di determinati moduli amministrativi organizzativi (ad es., unioni di comuni, gestioni associate, ecc.); c) la completa rivisitazione delle scelte compiute dalla legge delega (ancora aperta) in tema di finanza municipale con l'ampliamento del presupposto dell'IMU, comprendendo anche l'abitazione principale e le pertinenze della stessa, con una rivisitazione della modulazione delle aliquote e delle detrazioni e la ridefinizione dell'intero sistema di perequazione; d) l'introduzione della c.d. *service-tax* a decorrere dal 1° gennaio 2013. Effetti della decretazione d'urgenza si sono avuti anche sulla disciplina delle Città metropolitane, sull'ordinamento di Roma Capitale e sul c.d. federalismo demaniale.

⁶² Si veda, in tal senso, l'art. 14 c. 2° del decreto-legge 31 maggio 2008, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

Osservatorio sulle fonti

legge, hanno invece operato direttamente sui saldi di finanza pubblica e, in particolare, sulla finanza degli enti territoriali, stravolgendo le previsioni contenute nella legge delega e rendendo strutturali le misure emergenziali introdotte, di forte sapore centralistico⁶³. L'adozione di tali misure attraverso la procedura delineata dalla delega o nell'ambito dei principi e criteri direttivi da questa recati sarebbe stata impossibile, attesi l'estrema urgenza dei tempi nei quali provvedere (la delega, al contrario, prevedeva tempi di adozione dei decreti legislativi estremamente lunghi e procedure complesse⁶⁴) e l'ispirazione della trama di principi e criteri direttivi della legge n. 42, volta a consentire margini di autonomia finanziaria ampi.

Una sorte analoga è toccata alla legge delega 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*, la quale conteneva cinque deleghe principali (art. 2, commi 1, 4, 5, 6 e 7) ed una delega integrativo-correctiva. I decreti-legge nn. 78 e 98 del 2011 sono intervenuti per il conseguimento di obiettivi di riduzione della spesa pubblica, modificando, implicitamente, l'impostazione generale della delega legislativa: infatti, essi hanno determinato, fra l'altro, il blocco della contrattazione collettiva, limiti alle retribuzioni e l'estensione del blocco del *turn-over* nonché la riduzione delle dotazioni organiche e delle posizioni dirigenziali. Appare evidente come la situazione determinatasi a seguito degli interventi emergenziali abbia "paralizzato" di fatto l'avvio dell'*iter* delle deleghe sui temi cruciali degli incentivi al merito ed alla produttività e di riforma della dirigenza pubblica che, infatti, non sono state esercitate⁶⁵.

Eloquente è anche la vicenda che ha riguardato la c.d. *Carta delle autonomie*, un ampio disegno di legge d'iniziativa governativa⁶⁶ che prevedeva l'attribuzione di una delega al Governo per raccogliere e coordinare tutte le norme sugli enti locali, destinata a sostituire il Testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. I contenuti del disegno di legge – presentato con grande enfasi come iniziativa *bi-partisan* di ampio respiro istituzionale, con la condivisione fra i diversi attori istituzio-

⁶³ Cfr. A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 14, a giudizio del quale la crisi ha indotto «lo Stato a tenere un comportamento in contraddizione con il cambiamento stesso, praticando (...) tagli lineari pesantissimi (ad es., con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78), in tal modo finendo per pregiudicare soprattutto le realtà locali virtuose».

⁶⁴ Per una illustrazione completa, si rinvia al lavoro di N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi di collaborazione tra i livelli territoriali: commissioni bicamerale, commissione tecnica paritetica e conferenza permanente*, in *Federalismi*, 23, 2009.

⁶⁵ In tal senso, cfr. B. CIMINO, S. MORETTINO, C. TANCREDI, *La delegazione legislativa*, cit., 168-169.

⁶⁶ A.C. 3118, *Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati*, approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010; trasmesso al Senato, A.S. 2259 (l'esame non si è concluso). Per un inquadramento del testo, si rinvia a C. NAPOLI, *Il disegno di legge A.S. 2259*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., 146 ss.

Osservatorio sulle fonti

nali⁶⁷ – sono stati, progressivamente, smembrati e rielaborati all'interno dei diversi decreti-legge anti-crisi, al punto che la delega ha perso la propria “ragione d'essere”: l'iter del disegno di legge si è così definitivamente interrotto nel settembre 2012⁶⁸. Ad es., l'intera disciplina delle unioni fra Comuni è stata novellata, al di fuori del vigente Testo unico ed in contrasto con le previsioni di cui al disegno di legge governativo, da parte dei decreti-legge n. 138 del 2011 e 95 del 2012. Soprattutto, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p) Cost., ha costituito la risultante della stratificazione di una norma contenuta nella legge n. 42 del 2009 a fini provvisori (art. 21), e successivamente dalla disciplina recata dal decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 14 c. 27°) e dal decreto-legge n. 95 del 2012 (art. 19). L'esito è stato la creazione di una sorta di un'alluvione di norme, molto instabili nel corso del tempo, tutte esterne alla *sedes materiae* adeguata (ovvero il Testo unico) e sparse come frammenti in una pluralità di atti legislativi⁶⁹.

8. Considerazioni conclusive: fra intrecci fisiologici e sovrapposizioni patologiche? Le prospettive della XVII legislatura

Quale rapporto fra decretazione d'urgenza e delega legislativa nel tempo della crisi, dunque?

Per quanto riguarda gli “intrecci”, sembra che le fattispecie delineate, per quanto espressione di una patologia del sistema delle fonti e di una “torsione” della forma di governo, siano divenute oramai una prassi costante dell'esercizio del potere normativo del Governo. Se ne sono registrati casi anche prima del periodo della crisi e, probabilmente, ciò si ripresenterà anche successivamente. Indagandone le ragioni, esse possono essere rintracciate in una difficoltà nel rispetto dei termini per l'esercizio della delega

⁶⁷ Su questo aspetto, si rinvia alle considerazioni contenute nel *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol.II, ove si legge che «il testo del ddl è stato il frutto di una lunga elaborazione in sede governativa, alla quale non sono risultati estranei le esperienze maturate con i precedenti tentativi di attuazione del Titolo V, portati avanti nella XIV e nella XV legislatura. Per questa ragione, si può persino dire che si tratta di un testo ampiamente condiviso e nel quale si rispecchia fedelmente il modello amministrativo della revisione costituzionale».

⁶⁸ Cfr., sul punto, Senato della Repubblica – I° Commissione Affari costituzionali, resoconto sommario n. 427 del 19 settembre 2012 e, in particolare, l'intervento del relatore, sen. Pastore, il quale «ricorda che alcuni recenti provvedimenti d'urgenza emanati dal Governo e convertiti in legge hanno recepito gran parte delle disposizioni del disegno di legge n. 2259. Tuttavia, permane l'esigenza di raccogliere in un testo unico le disposizioni legislative e regolamentari relative all'ordinamento degli enti locali, che potrà essere soddisfatta attraverso una delega al Governo, tenuto conto anche del fatto che le norme già entrate in vigore risultano frammentarie e non coordinate».

⁶⁹ Sul punto, vedasi ancora il *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol.II, che ricorda come, pendente l'esame al Senato del disegno di legge, «il legislatore non è rimasto fermo, ma ha provveduto ad introdurre proprio nel 2010 una serie di prescrizioni riguardanti le autonomie locali, estrapolandole dal contesto della riforma dell'amministrazione ed inserendolo in quello del contenimento della spesa pubblica, con la conseguenza che le misure istituzionali previste come coordinamento della finanza pubblica incidono sull'intero sistema amministrativo in modo occasionale e senza una vera prospettiva di riordino istituzionale, ma solo di contenimento della spesa».

Osservatorio sulle fonti

(frutto, talora, di procedimenti di adozione dei decreti legislativi molto complessi), o nella necessità di attribuire, in tempi brevi, una nuova delega per contingenti ragioni politiche. In assenza di una valida alternativa per il Governo, la legge di conversione costituisce il *veicolo* più veloce ed efficace per raggiungere l'obiettivo.

Per quanto riguarda le “sovrapposizioni”, invece, pare potersi affermare che è questo il fenomeno più “tipico” del tempo della crisi. Nella XVI legislatura, la delega legislativa ha avuto largo spazio nella prima parte della legislatura (fino al 2010), soprattutto per quanto riguarda le ampie deleghe di riforma settoriale. Successivamente (2011-2013), invece, si sono registrate solo deleghe di attuazione del diritto dell'Unione europea o comunque l'attuazione di deleghe già attribuite, «non comportando (...) innovazioni di particolare rilevanza per l'attuazione del programma di governo, né contenendo misure relative alla gestione della crisi economica⁷⁰». In tale fase, la delega legislativa ha assunto un ruolo “sussidiario” tutto particolare rispetto alla decretazione d'urgenza: il perimetro degli oggetti o dei principi/criteri direttivi della delega legislativa è stato “eroso” non esplicitamente dai decreti-legge, i quali sono “calati” ad invadere gli ambiti nei quali il Parlamento aveva attribuito al Governo la potestà legislativa delegata ai sensi dell'art. 76 Cost. L'effetto che si è prodotto, come si è provato a dimostrare, non è tanto (o, comunque, non solo) la “revoca” della delega legislativa, quanto piuttosto una sorta di *impossibilità sopravvenuta* o di *inutilità* dell'attuazione.

La delega legislativa ha quindi assunto un ruolo “residuale” rispetto alla decretazione d'urgenza nel tempo della crisi, in quanto fonte non adeguata a fronteggiare l'urgenza e gravità della situazione. Le complesse architetture delle grandi deleghe legislative in cantiere nella prima parte della XVI legislatura (magari pure parzialmente attuate), sono rimaste o non completamente attuate o sono state, di fatto, “congelate”, come in una sorta di *archeologia legislativa*, mentre il Governo produceva, tramite decreti-legge *omnibus*, norme sui medesimi oggetti, tutte funzionalizzate all'obiettivo contingente di ridurre gli effetti della crisi ed a lanciare messaggi rassicuranti ai mercati ed alle istituzioni internazionali.

Sul piano della forma di governo, tuttavia, tale situazione ha segnato la ulteriore marginalizzazione del ruolo del Parlamento, il cui ruolo è stato confinato nell'ambito del procedimento di conversione, con tutte le sue varianti e patologie: ha trovato così conferma «la tendenza di ogni crisi economica a portare con sé il tentativo di introdurre modelli deliberativi sostitutivi del compromesso parlamentare⁷¹».

Nella attuale legislatura, la tendenza sembra indicare una inversione. Il superamento della fase più aspra della crisi economico-finanziaria nel nostro Paese, anche grazie al “passaggio” dei governi di grande coalizione presieduti dal tecnico Mario Monti nella XVI legislatura e dal politico Enrico Letta nella XVII legislatura, ha ridimensionato l'esigenza di adottare corposi provvedimenti d'urgenza tramite i quali avviare o, quantomeno, annunciare grandi riforme di respiro ordinamentale. L'attuale Esecutivo guidato da Matteo Renzi (in carica dal 22 febbraio 2014) è tornato ad utilizzare in maniera si-

⁷⁰ R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa*, cit., 7.

⁷¹ G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento davanti alla crisi*, cit., 224.

Osservatorio sulle fonti

gnificativa la delega legislativa, in forme meglio coordinate con la decretazione d'urgenza. Pur non mancando classiche fattispecie di “intreccio”, la delega legislativa sembra aver riassunto il ruolo di principale fonte del diritto non solo per l'attuazione del diritto dell'Unione europea o per il completamento di altri provvedimenti legislativi, ma soprattutto per l'avvio di ampi progetti di riforma di interi settori dell'ordinamento⁷². Nella XVII legislatura, la delega legislativa è stata attribuita al Governo, fra l'altro, per la riforma fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23), per la revisione del sistema delle pene detentive non carcerarie (legge 28 aprile 2014, n. 67), per la riforma del mercato del lavoro e del sistema degli ammortizzatori sociali (legge 10 dicembre 2014, n. 183), per la riforma della pubblica amministrazione, nuovamente (legge 7 agosto 2015, n. 124), per la riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo (legge 28 dicembre 2015, n. 220), per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale (legge 6 giugno 2016, n. 106).

Tuttavia, l'esperienza della XVI legislatura ricorda come la “crisi” possa riuscire, in tempi brevissimi, a condizionare (e stravolgere) la forma di governo ed il sistema delle fonti, in forme inusitate, senza che né l'istituzione parlamentare né la giustizia costituzionale riescano a rispondere con altrettanta velocità: la dottrina, quindi, ha il dovere di coglierne per tempo i segnali, e di indicarne disfunzioni e problemi di legittimità costituzionale.

⁷² Cfr. Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura, aggiornamento al 15 ottobre 2015*, che contiene un focus specifico sull'utilizzo della delega legislativa nella XVII legislatura.