

LA FORMAZIONE PARLAMENTARE DELLE LEGGI DI DELEGA

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. La formazione delle leggi di delega come fase decisiva per la definizione delle caratteristiche del procedimento di delega legislativa. – 2. I profili contenutistici: l'elasticità del grado di definizione di oggetto e principi e criteri direttivi e la loro frequente sovrapposizione. – 3. I profili procedurali: la «flessibilizzazione» del termine e la previsione di fasi ulteriori, attraverso i decreti legislativi correttivi e i pareri (parlamentari e non). – 4. I profili finanziari: la quantificazione e la copertura dell'onere derivante dai decreti legislativi. – 5. L'iniziativa del progetto di legge di delega: la prevalenza della genesi governativa. – 6. La riserva di assemblea per i disegni di legge di delega e la sua *ratio*: l'esigenza di un esame «meditato» delle norme di delega. – 7. Le «forzature» del procedimento parlamentare: la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti contenenti norme di delega. – 8. *Segue*: l'approvazione di deleghe legislative nella sessione di bilancio. – 9. L'aggravamento della formazione parlamentare delle leggi di delega (e di delegificazione) attraverso l'intervento necessario del Comitato per la legislazione.

1. *La formazione delle leggi di delega come fase decisiva per la definizione delle caratteristiche del procedimento di delega legislativa*

La formazione della legge di delega costituisce la fase al tempo stesso iniziale e cruciale per la definizione delle caratteristiche della delega legislativa. Questo è infatti il momento in cui il Parlamento decide caso per caso, all'interno dei confini delineati dalla Costituzione (in parte ulteriormente specificati, anche se con valore non vincolante, dalla l. n. 400/1988), gli spazi (attraverso la determinazione dell'oggetto e l'individuazione dei principi e dei criteri direttivi), i tempi ed i modi del 'dialogo' tra se stesso, e le sue articolazioni, da un lato, ed il Governo, dall'altro, nell'ambito del procedimento di delega legislativa.

Questa valenza cruciale della fase esaminata nel presente contributo emerge con particolare evidenza ove si accolga una tesi di fondo circa l'istituto della delega legislativa, che in questa sede non è certo possibile illustrare, ai

sensi della quale l'istituto della delega legislativa sia configurato dall'art. 76 Cost. come un procedimento legislativo «duale»¹ o, secondo altre terminologie, «complesso»², «bipolare»³, al quale concorrono cioè sia il Parlamento sia il Governo.

Tanto l'approvazione della delega, quanto la sua attuazione si caratterizzano per un intenso 'dialogo' tra Governo e Parlamento⁴, che non pare registrare soluzioni di continuità nel passaggio da una fase all'altra. Indubbiamente, l'approvazione della legge di delega determina un mutamento dei ruoli dei due soggetti interessati, visto che nella prima fase è il Parlamento ad avere diritto all'ultima parola, quella definitiva, mentre nella seconda questo compito spetta al Governo. Tuttavia, il 'dialogo' ha sempre lo stesso fine, che è rappresentato dalla disciplina della materia in questione, prima nei suoi principi e poi nella definizione di questi in norme giuridiche; ed è inoltre evidente il condizionamento che l'andamento e gli esiti della prima fase del 'dialogo' esercitano sui caratteri formali e sostanziali della seconda⁵.

In questa chiave, pare possibile parlare di un procedimento di delega legislativa che si articola in più fasi, nelle quali di volta in volta risulta domi-

¹ L'espressione è di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Il Mulino, Bologna, 1991, 265: «La dualità del procedimento di delegazione è nell'incontro tra due potestà normative: quella del Parlamento che si esprime nella legge di delegazione e quella del Governo che si esprime nel decreto legislativo».

² Così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Utet, Torino, 1985, 270. In senso analogo, si esprimono anche altri autori: G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I (*il sistema delle fonti del diritto*), Utet, Torino, 1984 (rist. agg. 1990), 168 ss. e F. MODUGNO, *Atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, III, 8. *Contra*, cfr. A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 1972, 69 ss. e A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, 223. Più di recente, il medesimo autore ha parzialmente rivisto tale posizione, sottolineando come i procedimenti di formazione della legge di delega e del decreto legislativo fossero visti dal Costituente «come 'monadi' autosufficienti, refrattarie a coniugarsi e fondersi tra di loro», ma riconoscendo che la prassi ha segnato la «loro reciproca compenetrazione (Id., *Governo e sistema delle fonti*, relazione al colloquio italo-spagnolo sul Governo, Pisa, 16-17 novembre 2001, *paper*, 15).

³ M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2052.

⁴ G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Cedam, Padova, 2001, 111, preferisce parlare di «colloquio» e di «contraddittorio».

⁵ La connessione non solo giuridica, ma anche politica, tra le due fasi, si è rivelata, ad esempio, nell'attuazione della l. delega n. 421/1992, che ha risentito della forte contrapposizione che si era avuta tra la maggioranza e l'opposizione nell'approvazione parlamentare ('a colpi di questioni di fiducia') della legge di delega: sia consentito il rinvio al nostro *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 85 ss.

nante l'organo parlamentare o quello governativo: la prima, qui esaminata, è sicuramente una fase 'a dominanza parlamentare'; la seconda (così come la eventuale terza, nel caso in cui sia prevista altresì una delega 'correttiva') si presenta invece come una fase 'a dominanza governativa'⁶.

2. I profili contenutistici: l'elasticità del grado di definizione di oggetto e principi e criteri direttivi e la loro frequente sovrapposizione

Nella fase di formazione della legge di delega devono essere obbligatoriamente determinati, anzitutto, i profili contenutistici della delega, attraverso l'individuazione dell'oggetto e dei principi e criteri e direttivi. È noto che, proprio sulla definizione di oggetto e principi e criteri direttivi della delega la prassi legislativa è stata assai oscillante, essendosi registrata una elevata flessibilità circa il grado di precisione con cui il primo è circoscritto e circa il livello di dettaglio con cui i secondi sono stabiliti.

Quanto all'oggetto, si sono avute pertanto deleghe ad oggetto assai ben definito, accanto ad altre ad oggetto plurimo – secondo quanto consentito dall'art. 14, c. 3°, l. n. 400/1988 («pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina») – e ad altre ad oggetto «vago» (e perciò per definizione contrastanti con l'art. 76 Cost.)⁷. A dimostrazione di ciò possono ricordarsi due vicende, relative entrambe alla l. n. 59/1997: in un caso il Governo ha avuto sostanzialmente la possibilità di 'scegliere' a quale norma di delega, tra quelle presenti nella l. n. 59/1997, riconnettere un determinato decreto legislativo⁸; in un altro caso, è ritornato, attraverso l'emanazione di un apposito decreto legislativo, su una disciplina adottata nel recente passato, in attuazione di una precedente delega legislativa, senza che il legislatore de-

⁶ Con l'ipotizzare una siffatta terminologia non si vuole ovviamente disconoscere che nella formazione del decreto legislativo «il Parlamento si mantiene in una posizione dominante per ciò che concerne le condizioni fissate dalla delega alla potestà delegata»: così F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Cedam, Padova, 1998, 53 ss., spec. 59 (corsivi testuali).

⁷ Tuttavia, la Corte costituzionale, nella n. 408/1998 (in *Giur. cost.*, 1998, 3493 ss.), ha espressamente riconosciuto che gli oggetti delle deleghe legislative sono stati individuati nella l. n. 59/1997 attraverso «clausole generali», avvertendo che «non si può dire che ciò sia in ogni caso precluso dall'art. 76 Cost.».

⁸ Il riferimento è alla vicenda di «Sviluppo Italia» (alla cui istituzione si è provveduto con il d.lgs. n. 1/1999), su cui cfr. G. PITRUZZELLA, *A che serve il Parlamento*, in *Il Sole-24 Ore*, 17 febbraio 1998, 3.

legante autore della l. n. 59/1997 avesse previsto nulla in proposito (incorrendo perciò in un eccesso di delega rilevato dalla Corte costituzionale)⁹.

Riguardo ai principi e ai criteri direttivi, si può ricordare che la dottrina da tempo si è posta il problema dell'interpretazione di questa espressione¹⁰, dividendosi in due orientamenti principali: alcuni autori hanno infatti inteso la formula «principi e criteri direttivi» come un'endiadi, rinvenendovi «due modi diversi di esprimere un unico limite»¹¹; altri invece hanno attribuito ai principi, da un lato, e ai criteri direttivi, dall'altro, due contenuti distinti e non sovrapponibili. In particolare, si tende a vedere nei principi delle vere e proprie formulazioni di norme che «pongano la disciplina di fondo degli 'oggetti definiti'»; mentre costituirebbero criteri direttivi le finalità da perseguire o le «modalità da tener presenti nell'elaborazione delle norme delegate»¹².

Ad ogni modo, anche se una siffatta distinzione tra i principi, da un lato, e i criteri direttivi, dall'altro, fosse rinvenibile nel testo costituzionale, la prassi legislativa non è sembrata accorgersene, almeno fino ad ora: la generalità delle leggi di delega approvate in periodo repubblicano contiene infatti «un solo elenco di norme direttive, talvolta recanti la denominazione di principi e talaltra di criteri (o di principi e criteri ad un tempo), nell'ambito del quale è ben difficile, se non impossibile, distinguere le norme materiali dalle norme strumentali»¹³. L'identificazione tra principi e criteri di-

⁹ Cfr. C. cost. n. 503/2000 (illegittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 134/1998, sulla trasformazione in fondazione degli enti lirici in *Giur. cost.*, 2000, p. 3891 ss.). Sulla sentenza, e sulla relativa vicenda, cfr. E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in *Le Regioni*, 2001, 350 ss.

¹⁰ Espressione ritenuta «confusa, polisensa e equivoca» da G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa (Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 174, il quale osserva che «alla tautologia dei nomi si accompagna l'ambiguità dell'aggettivo».

¹¹ Così L. PALADIN, voce *Decreto legislativo*, in *Noviss. Dig. it.*, VI, 298. Nel medesimo senso, cfr. anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1976, 768, nota 1, e E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa* Giuffrè, Milano, 1956, 54 ss.

¹² Le espressioni virgolettate nel testo sono di A.A. CERVATI, *La delega*, cit., 130 ss. In senso essenzialmente analogo, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 165 e A. CERRI, voce *Delega legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, X, agg. 1993, 8. Più legata al significato letterale dell'espressione è l'analisi di G.D. FERRI, *Sulla delegazione*, cit., 174 ss. Altre differenziazioni sono ipotizzate da S.M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 571 ss. e da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 277.

¹³ Il brano riportato nel testo è di L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, in *Comm. Cost.*, 17; in senso analogo, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 277, e G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 165. Al riguardo, si veda comunque A.A. CERVATI, *La delega*, cit., 133, il quale afferma che «non può, dall'obiettiva difficoltà di distinguere *ex post* nelle singole leggi di delega i principi dai criteri

rettivi è a tal punto avvertita dal legislatore che l'espressione costituzionale è stata spesso 'girata' in «criteri e principi direttivi» o 'riassunta' in «principi direttivi»¹⁴; e anche la Corte costituzionale, in taluni casi, ha fatto proprie tali locuzioni¹⁵.

Anche relativamente al grado di dettaglio dei principi e criteri direttivi, la prassi si è mossa spesso indipendentemente dalle indicazioni che la dottrina desumeva dall'art. 76 Cost.¹⁶. L'incisività dei principi della delega è infatti stata assai varia, a seconda delle leggi – e talvolta anche all'interno di una medesima delega –, in dipendenza dall'oggetto in questione: a deleghe contenenti proposizioni normative vere e proprie, spesso in grado di essere trasfuse senza alcuna variazione nel decreto legislativo, se ne sono così affiancate altre con disposizioni di principio o indicazioni di finalità assai vaghe e talora volutamente ambigue, che hanno lasciato al Governo margini di scelta estremamente ampi, certo non inquadrabili nei soli limiti di quella discrezionalità che buona parte della dottrina attribuisce al Governo nell'attuazione delle leggi di delega¹⁷.

Oltre alla (pressoché assoluta) identificazione tra i principi e i criteri direttivi, nelle leggi di delega si rinviene spesso una confusione tra oggetto, da un lato, e principi e criteri direttivi, dall'altro: accade sovente cioè che nell'aliena ove andrebbe definito l'oggetto trovino posto indicazioni relative alle fi-

direttivi, trarsi la conclusione che la costituzione non abbia inteso distinguere i due tipi di enunciazioni»; concordemente, A. CERRI, voce *Delega*, cit., 8.

¹⁴ Ad esempio, si veda l'art. 3, l. n. 128/1998 (l. comunitaria 1995-1997), che impiega l'espressione «criteri e principi direttivi generali». Le leggi di delega più recenti tendono, nella maggior parte dei casi, a rimanere fedeli all'espressione impiegata dall'art. 76 Cost.

¹⁵ Cfr. S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. COCOZZA-S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, 577 ss., spec. 582 ss. Alla sentenza da questi citata (C. cost. n. 250/1991, in *Giur. cost.*, 1991, 2046 ss.) adde ora la n. 206/2001 (*ivi*, 2001, 1537 s.), ove la Corte (punto 5 del considerato in diritto) usa l'espressione «criteri e principi direttivi». Non è d'altronde il solo caso in cui la Corte ha incoraggiato l'uso di una terminologia equivoca o imprecisa in tema di potestà normativa del Governo: cfr. A.A. CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati», «regolamenti autorizzati» e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, 1848 ss.

¹⁶ Così ancora L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., 18, il quale osserva che la determinazione dei principi e criteri direttivi «comporta, in concreto, una limitazione meno grave di quella che vorrebbero gli interpreti».

¹⁷ Cfr. sul punto, G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 165, per il quale in teoria «attraverso la determinazione dei principi e criteri direttivi, l'attività del Governo dovrebbe risultare costretta nei limiti della discrezionalità». In senso analogo, cfr. M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, Cedam, Padova, 1981, 67.

nalità dell'intervento o a limiti di carattere generale; e che, viceversa, nelle lettere destinate ad ospitare i principi e criteri direttivi si rinvenivano invece (anche) specificazioni circa i confini dell'intervento normativo¹⁸.

Eppure, da tempo si è rilevato che proprio il limite dei principi e criteri direttivi può ritenersi l'aspetto più innovativo della disposizione costituzionale dedicata alla delega legislativa¹⁹. La sua presenza comporta infatti, sul piano concettuale, una trasformazione della natura della legge di delega e, quindi, dello stesso ruolo del Parlamento nella fase del conferimento della delega al Governo: la legge di delega non è più un atto con cui il Parlamento si spoglia del potere legislativo su una determinata materia, ma assurge essa stessa «al livello di fonte della disciplina dei rapporti cui si riferisce»²⁰. In termini sostanziali, ciò significa che, attraverso la fissazione in sede parlamentare dei principi e criteri direttivi, si manifesta la «preminenza politica» del Parlamento, configurandosi di conseguenza la «fase governativa come 'prolungamento' del processo politico iniziato e impostato dalle camere»²¹. Dunque, se la Costituzione repubblicana consente al Parlamento di delegare al Governo, in via ordinaria e senza dare origine a «rotture» costituzionali, l'esercizio²² della funzione legislativa, essa impone nel contempo «la co-determinazione dei contenuti delle decisioni legislative ad opera di entram-

¹⁸ Si tratta di un rilievo con una certa frequenza formulato, con riferimento ai progetti di legge, dal Comitato per la legislazione: ad esempio, si veda il parere espresso sul disegno di legge recante delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti strategici (A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 26 settembre 2001, 5).

¹⁹ Cfr. L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., 16, per il quale il limite dei principi e criteri direttivi dovrebbe costituire, almeno in teoria, «il limite più qualificante, ai fini della ricostruzione dei caratteri attuali della delega legislativa». Anche S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, 11, concorda sulla «posizione centrale», nel disegno costituzionale, del limite dei principi e criteri direttivi».

²⁰ Così A.A. CERVATI, voce *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. del dir.*, XXII, 942 e 945. Sul punto cfr. anche ID., *La delega*, cit., 126 ss.

²¹ I brani virgolettati nel testo sono tratti da G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 165.

²² Sul dibattito dottrinale relativo alla questione se la legge di delega attribuisca al Governo l'esercizio di una competenza (la funzione legislativa) la cui titolarità resterebbe al Parlamento o se invece essa trasferisca temporaneamente il potere legislativo al Governo, dando così origine ad una competenza nuova, si veda, sinteticamente, M. RODRIGUEZ, *Art. 76*, in *Commentario breve alla Costituzione*, diretto da V. Crisafulli e L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, 470, ed *ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche. Cfr. anche, sul punto, L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., 8, il quale osserva che «la scelta dell'una o dell'altra ricostruzione non incide sul significato effettivo né sull'applicazione pratica delle norme costituzionali. Sotto entrambi i profili, ciò che conta è che il Governo, quantunque delegato, non dispone mai delle attitudini a legiferare che in quello stesso settore competono al Parlamento».

bi i soggetti del rapporto di delegazione, l'uno preposto a stabilire i principi e criteri direttivi, l'altro a compierne l'attuazione»²³.

Nella prassi, il limite dei principi e dei criteri direttivi si è rivelato un limite meno importante, meno 'centrale', di quel che si potesse immaginare dalla lettura della disciplina costituzionale. In questa sede non è certo possibile indagare le ragioni che sono state alla base di una siffatta interpretazione del limite dei principi da parte delle Camere. Si deve però porre in rilievo come tale interpretazione abbia fatto dei principi e criteri direttivi uno strumento estremamente elastico, espandibile o comprimibile a piacere, a seconda dei casi²⁴: si è così lasciata alle Camere non solo la scelta sul *se* delegare o meno la disciplina di un determinato campo materiale, ma anche la decisione sul *quanto* di questa disciplina vincolare attraverso proprie indicazioni di principio (e, correlativamente, sui margini di azione propri del Governo nella veste di legislatore delegato).

Ovviamente, l'utilizzo elastico del limite dei principi e criteri direttivi non avrebbe avuto modo di realizzarsi senza il consenso della Corte costituzionale, chiamata a sindacare il rispetto di tale limite, così come degli altri limiti fissati dall'art. 76 Cost., da parte delle leggi di delega. Ed in effetti, sin dalla sua prima pronunzia in materia di delega legislativa, la Corte costituzionale – dopo aver affermato che, se la legge delegante non contiene tutti i requisiti stabiliti dalla Costituzione, sorge il contrasto tra tale legge e l'art. 76, denunciabile al proprio sindacato – ha precisato che il suddetto sindacato va contenuto all'indagine sulla semplice «sussistenza» dei requisiti costituzionali: infatti, «una più approfondita interpretazione, investendo il merito, ossia l'opportunità della norma, esorbiterebbe dalle finalità istituzionali» della stessa Corte²⁵. Nella successiva giurisprudenza sul limite dei principi e criteri direttivi, la Corte costituzionale è sostanzialmente rimasta nel solco tracciato da quella sentenza²⁶: se in linea teorica ha ribadito che la legge di de-

²³ Così S. STAIANO, *Decisione*, cit., 10.

²⁴ Sottolinea tale aspetto S. STAIANO, *Decisione*, cit., 15 ss., il quale ne mette in rilievo la connessione con «il carattere polivalente della delega, in virtù del quale essa è prescelta come strumento legislativo in rapporto a molteplici esigenze». Il punto è ripreso e sviluppato ora da V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 25 ss. e dallo stesso S. STAIANO, *Politiche delle riforme*, cit., 577 ss.

²⁵ Le espressioni virgolettate nel testo sono tratte da C. cost. n. 3/1957 (in *Giur. cost.*, 1957, 14 ss.).

²⁶ Per una rassegna della giurisprudenza costituzionale sul limite dei principi e criteri direttivi si rinvia a S. STAIANO, *Decisione*, cit., 163 ss., il quale sottolinea come, dei due possibili itinerari definitori del limite dei principi e criteri direttivi – «uno fondato sulla ricostruzione teorica rigorosa del concetto, cui riferire, di volta in volta, riscontri circa la sussistenza, nelle leggi

lega deve necessariamente contenere principi e criteri direttivi, ossia indicazioni sufficienti «ad indirizzare l'attività del legislatore delegato»²⁷, in concreto ha sempre esitato a dichiarare illegittime le leggi di delega per carenza di principi e criteri direttivi²⁸, talvolta supplendo alle poche indicazioni del legislatore delegante con principi desunti dalla normativa vigente o ricavati dalle finalità della delega²⁹. Inoltre, in una sua pronunzia la Corte si è soffermata a descrivere l'estrema variabilità della prassi legislativa in tema di principi e criteri direttivi, riconoscendo così esplicitamente l'elevata elasticità del limite in esame: «i 'principi e criteri direttivi' presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa "principi" a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze»³⁰.

Un siffatto atteggiamento della Corte non ha mancato di suscitare critiche da parte della dottrina, che ha sottolineato come in tal modo il giudice delle leggi abbia finito per «esautorare la norma costituzionale sulla delega della propria portata più autenticamente innovatrice rispetto all'ordinamento costituzionale previgente»³¹: la giurisprudenza della Corte, secondo tali

deleganti, di norme ad esso riconducibili», l'altro «sull'accettazione dell'irriducibile politicità di questo tipo di limite, del suo difficile ricondursi nei confini delle categorie neutrali del giudizio» –, la Corte abbia privilegiato il secondo. Cfr. anche M. BAUDREZ, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contribution à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*, Economica, Paris, 1994, 152 ss. e, sulla giurisprudenza più recente, A. AMBROSI, *Deleghe legislative e riforme tributarie: questioni vecchie e nuove sull'art. 76 Cost.*, in *Riv. dir. trib.*, 2001, I, 415 ss. e il contributo di G. DI COSIMO, in questo *Osservatorio*.

²⁷ Si veda, in tal senso, C. cost. n. 158/1985 (in *Giur. cost.*, 1985, I, 1130 ss.).

²⁸ Cfr. A. CERRI, voce *Delega*, cit., 10, il quale rileva che in concreto la Corte una sola volta ha censurato una legge sotto questo profilo (sentenza n. 47/1959, in *Giur. cost.*, 1959, 759 ss.), «in riferimento peraltro ad ipotesi di decreto delegato della Giunta siciliana affetto da (pur, in quella sede, non esplicitamente rilevata) radicale nullità».

²⁹ Al riguardo, S. STAIANO, *Decisione*, cit., 171 ss., parla di «funzione integratrice» svolta dalla Corte costituzionale, nei confronti «delle scarse disposizioni contenute nelle leggi deleganti». Sul punto, si vedano anche L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, II, 1507 ss., M. PATRONO, *Le leggi*, cit., 70 e ora C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001, 68 ss.

³⁰ Così C. cost. n. 224/1990 (in *Giur. cost.*, 1990, 1391 ss.).

³¹ Così F. CERRONE, *Genericità della delega e sindacato della Corte in materia di sanzioni tri-*

critiche, ha così avallato la tendenza del legislatore parlamentare a non circoscrivere adeguatamente i poteri del legislatore delegato, che più volte è stata biasimata dagli studiosi che si sono occupati del tema³². Ad ogni modo, va tenuto presente che la Corte costituzionale ha assunto un atteggiamento non molto diverso pure in relazione al problema reciproco rispetto a quello appena affrontato, ossia alla questione del limite massimo di estensione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega. Anche qui, infatti, la Corte ha affermato un principio, ossia che le indicazioni della legge di delega «devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le posizioni giuridiche da regolamentare»³³; tuttavia, non ha mai applicato tale principio, neanche davanti a deleghe estremamente dettagliate³⁴, sottolineando

butarie, in *Giur. cost.*, 1986, I, 2487 ss., spec. 2511 ss., il quale, prima della sentenza n. 224/1990, parla di «storica 'ipocrisia' di una giurisprudenza che al tempo stesso ammette il sindacato di costituzionalità sulle leggi di delega, al fine di verificare il rispetto dell'art. 76 Cost., che impone al Parlamento la determinazione di principi e criteri direttivi, ed esclude poi nella pratica ogni concreta operatività di quel sindacato, 'salvando' sistematicamente tutte le leggi di delegazione, anche quelle palesemente più carenti, o addirittura radicalmente sprovviste di indicazioni di principio e direttive». Sostanzialmente nel medesimo senso, cfr. M. SICLARI, *A proposito della sindacabilità delle leggi di delega da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, 1514 ss.

³² Ad esempio, cfr. P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1986, 229 e F. SORRENTINO, *La crisi dei diritti e della legalità costituzionali*, in *Tornare alla Costituzione*. Atti provvisori del convegno svoltosi a Roma il 6 e 7 dicembre 1999, Giappichelli, Torino, 2000, p. 27 ss., spec. 35; ma anche, nella dottrina dei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, M. RUINI, *La funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1953, 75, e E. LIGNOLA, *La delegazione*, cit., 58 ss.

³³ Cfr. C. cost. n. 158/1985, cit. Si noti comunque che, sul punto, la maggioranza della dottrina è di diversa opinione, in quanto ritiene che le norme costituzionali «non assicurano, nel caso della delega legislativa, un'autonoma sfera di competenza» governativa nei confronti del Parlamento e che quindi «la legge di delega può contenere statuizioni che vanno molto più in là della mera determinazione di 'principi e criteri direttivi', sino a predeterminare totalmente, come talora è avvenuto, il contenuto della legislazione delegata» (così A.A. CERVATI, *La delega*, cit., 53; cfr. anche ID., voce *Legge*, cit., 950 e L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., 20). In senso contrario cfr. invece C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 768 e G. CONSO, *Le operazioni di legislazione delegata nell'impatto con i valori costituzionali*, in *Legislaz. pen.*, 1988, 408.

³⁴ Come ricorda L. PALADIN, *Gli atti*, cit., 1505, «in varie importanti occasioni (quali la riforma agraria del 1950, la cosiddetta estensione *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro disposta negli anni 1959-60, la nazionalizzazione delle imprese produttrici di energia elettrica), le leggi delegate si sono viste sottrarre la stessa funzione attuativa o specificativa delle rispettive leggi deleganti, per ridursi ad atti di mera esecuzione delle leggi medesime». A questi esempi G. CONSO, *Le operazioni*, cit., 408 ss., aggiunge anche la legge delega per il nuovo processo penale del 1987, ricordando il parere della Commissione Affari costituzionali della Camera sul disegno di legge poi approvato, nel quale si giudicano troppo particolareggiate le indicazioni contenute sotto forma di principi e criteri direttivi.

la difficoltà di individuare il punto in cui il rigore dei principi e criteri direttivi «è tale da escludere affatto che si sia in presenza di una delega»³⁵.

Nemmeno, infine, sulla distinzione tra oggetto, da un lato, e principi e criteri direttivi, dall'altro, la Corte costituzionale ha fornito indicazioni sicure: anzi, ha espressamente affermato che la legge di delega «può bene con l'espressa enunciazione di un determinato principio direttivo estendere la delega ad una nuova normativa che altrimenti non sarebbe di per sé compresa nella definizione del limite di oggetto»³⁶. Com'è stato notato, così facendo, la Corte costituzionale ha affievolito la capacità conformativa del limite di oggetto e ha per converso accentuato sia il peso sia la libera disponibilità del limite dei principi in sede di argomentazione»³⁷.

3. I profili procedurali: la «flessibilizzazione» del termine e la previsione di fasi ulteriori, attraverso i decreti legislativi correttivi e i pareri (parlamentari e non)

Oltre ai profili contenutistici, alla legge di delega spetta la definizione anche dei profili procedurali del procedimento di formazione dei decreti legislativi. Il primo profilo procedurale a venire in considerazione è sicuramente costituito dal 'fattore tempo', essendo la legge di delega costituzionalmente tenuta ad individuare un arco temporale limitato per l'emanazione dei decreti legislativi³⁸.

³⁵ Così C. cost. n. 106/1962 (in *Giur. cost.*, 1962, 1444 ss.). Si noti che nella stessa sentenza vi è anche un passaggio nel quale la Corte nega che l'art. 76 Cost. si possa ritenere violato qualora le condizioni e i limiti da tale norma richiesti siano posti dal legislatore delegante «con molto rigore».

³⁶ L'espressione virgolettata nel testo è tratta da C. cost. n. 250/1991 (in *Giur. cost.*, 1991, 2046 ss.).

³⁷ Così S. STAIANO, *Politiche delle riforme*, cit., 582 ss.

³⁸ È noto che in dottrina vi è stato chi ha sostenuto che fosse sufficiente la sola deliberazione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri per concludere l'esercizio della funzione delegata, agli effetti del termine indicato dalla legge di delega (E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. cost.*, 1959, 1015 ss.); e chi, sul versante opposto, ha ritenuto insufficiente la sola emanazione presidenziale ed ha richiesto che, entro il termine suddetto, dovesse avere luogo anche la pubblicazione del decreto legislativo (cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. COCOZZA, *Funzione e disfunzioni nella pubblicazione di leggi delegate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1301 ss.). Tuttavia, da tempo, la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza hanno adottato la tesi intermedia, secondo cui entro il termine fissato dalla legge di delega deve intervenire l'emanazione del decreto

Anche in questo caso si sono peraltro verificate forme di «flessibilizzazione» della prescrizione costituzionale, volte cioè a prevedere una proroga «automatica» del termine, in conseguenza del sopraggiungere di fatti esterni (in particolare, l'emanazione di nuove direttive comunitarie modificative di direttive in corso di attuazione)³⁹ o anche a seguito di comportamenti dello stesso Governo (consistenti nella ritardata presentazione alle Camere degli schemi di decreti legislativi sottoposti al parere parlamentare)⁴⁰. Riguardo a quest'ultima previsione, i dubbi sollevati da una parte della dottrina⁴¹

legislativo (C. cost. n. 39/1959, in *Giur. cost.*, 1959, 693; n. 34/1960, *ivi*, 1960, 575; n. 83/1974, *ivi*, 1974, I, 661; n. 425/2000, *ivi*, 3192 ss.; in dottrina, per tutti, cfr. L. PALADIN, *Commento all'art. 76*, cit., 24 ss., e A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., 7); questa soluzione ha poi trovato conferma nel dettato dell'art. 14, c. 2°, l. n. 400/1988 (cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II ed., Maggioli, Rimini, 1997, 208).

³⁹ Cfr. gli artt. 1, c. 2°, l. n. 146/1994 (l. comunitaria 1993) e della legge n. 52/1996 (l. comunitaria 1994) e l'art. 1, c. 1°, l. n. 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997), ai sensi dei quali la scadenza della delega «è prorogata di sei mesi se, per effetto di direttive notificate nel corso dell'anno di delega, la disciplina risultante da direttive comprese nell'elenco è modificata senza che siano introdotte nuove norme di principio». Sul punto cfr., volendo, il nostro *Tipologia delle deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie e problemi del riordino normativo: verso una (ancora maggiore) «confusione delle lingue»?*, in *La legge comunitaria 1995-1997: problemi di diritto pubblico comunitario*, a cura di G. GRASSO, in *Gazz. giur.*, n. 31, 11 settembre 1998, 17 ss. Una siffatta disposizione non compare nelle più recenti leggi comunitarie, nelle quali si prevede solo che il Governo, nell'attuare le direttive comunitarie indicate dalla legge, deve tener conto anche «delle eventuali modificazioni comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega» (ad esempio, cfr. l'art. 2, c. 1°, lett. f), l. n. 422/2000). Critico su tale previsione è C. DE FIORES, *Trasformazioni*, cit., 158 ss. Sull'analoga disposizione contenuta nel disegno di legge comunitaria 2001 (A.C., XIV legisl., n. 1533) si è espresso criticamente, con un'osservazione, anche il Comitato per la legislazione (cfr. *infra*, il paragrafo conclusivo).

⁴⁰ Cfr. l'art. 1, c. 3°, l. n. 128/1998 (l. comunitaria 1995-1997). In senso analogo, cfr. l'art. 1, c. 4°, l. n. 52/1996 (l. comunitaria 1994), l'art. 1, c. 3°, l. n. 25/1999 (l. comunitaria 1998), l'art. 1, c. 3°, l. n. 526/1999 (l. comunitaria 1999), l'art. 1, c. 3°, l. n. 422/2000 (l. comunitaria 2000). Lo scopo di previsioni di questo tipo è evidentemente quello di scoraggiare comportamenti scorretti sia da parte del Governo, che spesso trasmette alle Camere lo schema di decreto legislativo a ridosso della scadenza della delega (una sorta di record sembra essersi verificato con l'espressione, nel corso di un solo giorno, di due pareri parlamentari, a cui ha fatto seguito, nella stessa giornata, l'emanazione del Presidente della Repubblica: cfr. il d.lgs. n. 9/2002 «disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada» e A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 15 gennaio 2002, 32 ss.), finendo per ridurre così il margine di tempo assegnato alle Commissioni parlamentari, sia da parte del Parlamento, che più volte ha chiesto (e spesso ottenuto) che il Governo attendesse il parere delle Commissioni anche oltre il termine assegnato, comprimendo così il tempo necessario al Governo per prendere compiutamente in considerazione il contenuto dei pareri parlamentari.

⁴¹ Parla, in proposito, di limiti temporali «auto-determinati» dall'Esecutivo A. AMBROSI, *Deleghe legislative*, cit., 439, il quale a più riprese sottolinea la centralità del limite temporale della delega legislativa.

sono stati superati dalla Corte costituzionale, la quale ha prima chiarito che «né dalla lettera, né dalla *ratio* ispiratrice» dell'art. 76 Cost. «è dato trarre alcun elemento da cui si argomenta l'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato»⁴²; e, più di recente, ha respinto una censura rivolta ad affermare che un decreto legislativo fosse intervenuto successivamente alla scadenza della delega, sulla base della sola considerazione che, nella specie, il termine della delega, per effetto del sopra descritto meccanismo, era stato «prorogato *ex lege*»⁴³.

Ovviamente, vanno poi ricordate le più 'ordinarie' forme di 'flessibilizzazione' del termine della legge di delega che discendono dalla proroga o dal differimento del *dies ad quem* originariamente individuato. Al riguardo si può discutere se, con riferimento sia al caso di proroga di termine ancora aperto, sia al caso di differimento, cioè della riapertura di un termine già scaduto, debba parlarsi di delega nuova o non si tratti piuttosto della medesima delega già concessa, che viene in qualche modo 'riattivata': sembra preferibile l'interpretazione più rigorosa, volta a ritenere cioè che il mutamento – anche 'in corsa' – di uno dei tre elementi indefettibili della legge di delega sia sufficiente perché si venga a configurare una delega «nuova», ancorché in parte sovrapposta rispetto alla precedente, non esercitata. Sembra comunque che, qualunque sia l'interpretazione accolta, il trattamento della norma che disponga una proroga o un differimento del termine di una delega non debba differenziarsi da quello di una norma di delega, per quanto attiene, in particolare, alla necessità dell'approvazione in Assemblea del relativo progetto di legge, al divieto di inserimento nei decreti-legge e nelle leggi finanziarie, all'obbligatorietà del parere del Comitato per la legislazione⁴⁴.

Ma, soprattutto, è nella fase di predisposizione della legge di delega che viene decisa la previsione di fasi ulteriori rispetto alle due costituzionalmente necessarie, interne ad esse (è il caso dei pareri delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi) o rispetto ad esse successive (è il caso dei decreti legislativi correttivi). Senza qui anticipare il contenuto di al-

⁴² Così C. cost. n. 163/1963 (in *Giur. cost.*, 1963, 1594 ss., spec. 1602, con nota critica di F. SCIANÒ, *Il termine «a quo» nella delegazione legislativa*, *ivi*, 1596 ss.), ove la Corte ha affermato che la prescrizione costituzionale possa «ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata stessa venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine».

⁴³ Cfr. la già citata C. cost. n. 425/2000, nella quale la Corte afferma che «l'esercizio della delega è stato tempestivo, tenuto conto della proroga di novanta giorni contemplata nello stesso art. 1» della l. n. 128/1998.

⁴⁴ Si vedano anche *infra*, i parr. 7 e ss.

tri contributi, interessa solo sottolineare come questi aspetti siano strettamente connessi alla decisione di conferire una delega legislativa al Governo. Attraverso la previsione dei pareri di proprie Commissioni, il Parlamento si garantisce comunque una possibilità di intervento, sia pure in un ruolo non determinante, anche nella fase di predisposizione dei decreti legislativi: è evidente che, per effetto della previsione del parere delle Commissioni, i parlamentari, della maggioranza e dell'opposizione, incontreranno infatti meno remore ad attribuire poteri normativi all'Esecutivo⁴⁵. Con le deleghe correttive, si consentono interventi di 'manutenzione legislativa', volti cioè a modificare il testo del decreto legislativo alla luce delle sue prime esperienze applicative, senza necessità di presentare una nuova iniziativa legislativa, purché gli interventi correttivi restino nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega principale⁴⁶: in questo modo, si allunga il termine della delega (anche se non bisogna dimenticare il Governo può agire, come opportunamente ha chiarito di recente la Corte costituzionale, solo in funzione correttiva rispetto a decreti legislativi già emanati)⁴⁷, al fine di rispondere a quell'esigenza di adeguare le riforme alle indicazioni provenienti dalla prima prassi applicativa che ormai inevitabilmente caratterizza, nelle società contemporanee, ogni intervento riformatore⁴⁸.

La legge di delega, sempre agendo sui profili procedurali, può inoltre prevedere il coinvolgimento di altri soggetti nella formazione del decreto legislativo. È in virtù di questa possibilità, utilizzata dal legislatore delegante

⁴⁵ Oltre al contributo di A. RAFFAELLI, in questo *Osservatorio*, sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni, al nostro *Alcune tendenze relative al parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, Giappichelli, Torino, 1999, 117 ss.; a V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione*, cit., 32 ss., nonché a P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento e legislazione delegata. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 175 ss. e a V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, *ivi*, 149 ss.

⁴⁶ Nel senso che, in occasione delle più recenti riforme amministrative, si è rinunciato alla «finzione dell'onniscienza del riformatore» e si è tenuto esplicitamente conto del fatto che «il processo di riforma reagisce con un contesto dato, lo modifica e ne è modificato», cfr. L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 329 ss., spec. 333 ss. Sul punto, nel senso di sottolineare l'evanescenza della distinzione tra produzione e applicazione del diritto, cfr., anche per ulteriori indicazioni, C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa*, cit., 167 ss.

⁴⁷ Il riferimento è alla già citata C. cost. n. 206/2001.

⁴⁸ *Contra*, cfr. A. SPADARO, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: un feblerkalkül all'italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme ... riformande*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 567 ss., per il quale si tratterebbe invece di «un espediente tipico di quel che un tempo si sarebbe definito il 'genio italico'».

con una certa frequenza, che la scelta di ricorrere ad un decreto legislativo presenta il pregio di rendere abbastanza esplicita la natura «contrattata» della disciplina in questione, conservando al tempo stesso al Parlamento, attraverso la disciplina procedimentale contenuta nella legge di delega, l'individuazione dei soggetti da sentire.

Particolarmente vantaggioso appare poi il ricorso ai decreti legislativi – così come quello ai regolamenti governativi – nel caso in cui si debbano predisporre discipline rispetto alle quali il Governo abbia assunto impegni in sede di concertazione sociale, posto che in questa ipotesi non c'è neanche il problema di assicurare la 'tenuta' dell'accordo in Parlamento: «L'utilizzazione sempre più frequente dello strumento della legge delega e gli spazi che si vanno lentamente dischiudendo ad un'opera di delegificazione che tocca anche il diritto del lavoro rendono il problema del raccordo tra potere legislativo e concertazione meno lacerante di quanto, a prima vista, potrebbe apparire»⁴⁹.

Sempre facendosi leva essenzialmente sul coinvolgimento preventivo di altri soggetti nel procedimento di predisposizione dei decreti legislativi, l'istituto della delega legislativa si è inoltre rivelato idoneo ad assicurare forme incisive di partecipazione delle autonomie territoriali o, meglio, di quel «sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali» nelle quali, negli ultimi anni, si sono sviluppati processi di «concertazione territoriale» che per più aspetti sono stati associati a quelli della tradizionale «concertazione sociale»⁵⁰. Anche per questo tipo di politiche, il coinvolgimento delle autonomie territoriali è avvenuto attraverso una negoziazione della quale l'Esecutivo è stato protagonista, sia in sede di predisposizione del disegno di legge di delega, prima della sua presentazione in Parlamento, sia, soprattutto, al momento della stesura del decreto legislativo, mediante il parere sugli schemi di decreti legislativi espresso dalle suddette Conferenze. Questi fenomeni

⁴⁹ Così A. MARESCA, *Concertazione & contrattazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, 197 ss., spec. 211. Ovviamente, un tale modo di procedere presuppone che l'accordo con le forze sindacali sui contenuti della riforma sia raggiunto già, in linea di massima, al momento della predisposizione del disegno di legge delega; in caso contrario, l'opposizione dei sindacati tende a trasferirsi, come di frequente accade, dal merito al metodo, contestandosi preliminarmente, cioè, lo stesso ricorso allo strumento della delega legislativa.

⁵⁰ Cfr., in questo senso, ad esempio, A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale*, in *Rass. parlam.*, 1999, p. 635 ss., spec. 649; ID., *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, *Storia d'Italia*. Annale n. 17, Einaudi, Torino, 2001, 1211 ss.; R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2001, 250 ss.

hanno fatto parlare di un uso del sistema delle Conferenze come di una sorta di «terza Camera»⁵¹, che ha consentito, nel corso della XIII legislatura, la predisposizione di atti normativi sostanzialmente concordati con il (variegato) mondo delle autonomie territoriali⁵².

Va da sé che, anche in queste ipotesi, il procedimento legislativo parlamentare presenta il rischio di rivelarsi ‘deviante’ rispetto agli equilibri raggiunti, posta l’impossibilità costituzionale di limitare il potere di emendamento (e visto che non sempre l’opera del Governo ‘in’ Parlamento è idonea a ‘blindare’ il testo concordato); mentre può risultare più incisivo, e al tempo stesso maggiormente conforme al ruolo delle Camere, un intervento che abbia modo di manifestarsi nella definizione dei principi sostanziali, dell’*iter* di formazione dell’atto e, infine, anche sulla sua stesura (ma, in quest’ultimo caso, senza originare effetti vincolanti)⁵³.

⁵¹ Così, sia pur dubitativamente, P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, 257 ss., spec. 269, il quale parla della Conferenza unificata come di «un nuovo organo ‘paracostituzionale’». Sul «sistema delle Conferenze», cfr. tra gli altri, G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 11 ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, agg. III, 415 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di Governo nazionale e regionale*, *ivi*, 2000, 547 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, *ivi*, 2000, 853 ss.; F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parlam.*, 2001, 649 ss.

⁵² Cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, II ed., Giappichelli, Torino, 1998, 175 ss. il quale rileva «il rafforzamento dei ‘momenti’ di concertazione previsti nell’ambito dei rapporti tra il Governo e le espressioni dei Governi dei ‘soggetti periferici’». *Amplius*, cfr. ora ID., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss. (il testo è disponibile sul sito www.giurcost.org).

⁵³ Il problema può essere semmai, in questa sorta di rincorsa ‘a ritroso’, quello di riuscire a far sì che le camere dettino indirizzi al Governo sui principi della concertazione (sociale e territoriale). In una certa fase, si è tentato, con alterno successo, di utilizzare a questo scopo il DPEF (e la risoluzione parlamentare che lo approva): cfr. una relazione presentata dalla commissione bilancio all’assemblea della Camera, da quest’ultima discussa insieme al DPEF 2000-2003 (A.C., XIII legisl., doc. XVI, n. 3) e l’ordine del giorno n. 9/4354-quinquies-B/4 (in A.C., XIII legisl., 17 giugno 1999, all. A, 6 ss.), su cui si sofferma ampiamente A. PALANZA, *Una nuova legge*, cit., 635 ss. In tali atti si afferma infatti che il DPEF presenta tutte le caratteristiche per divenire la sede nella quale ricomporre ad unità «le risultanze dei grandi sistemi di concertazione di cui il Governo è al centro: la concertazione europea, la concertazione con le parti sociali e quella con le autonomie territoriali».

4. I profili finanziari: la quantificazione e la copertura dell'onere derivante dai decreti legislativi

Si deve infine accennare ad un ultimo, importante aspetto, che la legge di delega è ugualmente chiamata a definire: le caratteristiche cioè della disciplina da collocare nel decreto legislativo dal punto di vista dei suoi effetti finanziari.

Appare piuttosto incerta anche la risoluzione, in via generale, dei problemi relativi agli effetti finanziari delle norme di delega legislativa. In dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, la questione è stata esaminata con riferimento alla quantificazione e alla copertura degli oneri recati dai decreti legislativi: al riguardo, non risulta chiaro né, dal primo punto di vista, come sia possibile compiere una corretta ed attendibile quantificazione degli oneri derivanti da una disciplina ancora materialmente da scrivere, definita solo attraverso i principi e criteri direttivi posti dalla legge di delega; né, dal secondo punto di vista, se debba essere la legge di delega a disporre direttamente la copertura degli oneri suddetti, ovvero se tale compito possa essere demandato anch'esso – ovviamente previa indicazione di principi e criteri direttivi – al decreto legislativo, considerando quindi anche quest'ultimo «legge» importante nuove o maggiori spese ai sensi dell'art. 81 Cost.⁵⁴.

La prassi invero è sembrata muoversi nel senso della necessaria collocazione all'interno della legge di delega sia della quantificazione dell'onere finanziario sia della sua copertura, specie a seguito del venir meno, ad opera dell'art. 16, l. n. 400/1988, del controllo preventivo della Corte dei conti sui decreti legislativi⁵⁵. E in questo senso si è espresso anche il progetto di revisione costituzionale approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, laddove, nel riformulare l'art. 76 Cost., ha espressamente richiesto l'indicazione, nella legge di delega, «dei relativi oneri finanziari»⁵⁶.

⁵⁴ La questione è stata affrontata, ma solo parzialmente chiarita, dalla giurisprudenza costituzionale: in particolare, la sent. n. 226/1976 (in *Giur. cost.*, 1976, I, 1822 ss.) ha sì stabilito che «dev'essere [...] il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa»; tuttavia non si è espressa, perché non rilevante nella specie, sulla questione «se, qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, sia sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76». Sul tema, in dottrina, cfr. C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Esi, Napoli, 1992, 283 ss.

⁵⁵ Tale soppressione è stata giudicata legittima dalla sentenza della C. cost. n. 406/1989 (in *Giur. cost.*, 1989, I, 1831 ss.).

⁵⁶ Cfr. l'art. 98, c. 1°, del progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione par-

Ovviamente, la quantificazione degli oneri tende in questi casi ad essere basata su stime piuttosto approssimative, così come si desume dall'esame delle relazioni tecnico-finanziarie che accompagnano i disegni di legge di delega, in quanto legate ad un testo normativo ancora *in fieri*, a maggior ragione ove si tratti di testi caratterizzati da principi e criteri direttivi piuttosto generici. Ne discende che la quantificazione dell'onere o la clausola dell'invarianza degli effetti finanziari, nel caso della delega legislativa, tende ad assumere un particolare valore, diventando un limite all'azione del legislatore delegato: ed è evidente che si tratta di un limite che tende ad essere piuttosto incisivo, perché di contenuto ben definito e perché il suo rispetto può essere fatto valere in sede di giudizio di legittimità sul decreto legislativo.

Questa particolare incisività del limite finanziario posto dalla legge di delega nei confronti della disciplina da introdurre nei decreti legislativi, unitamente all'uso più intenso che della delega si è fatto nel corso degli anni novanta, spiegano quindi come mai la l. n. 208/1999 e le modifiche dei regolamenti di Camera e Senato che ad essa hanno fatto seguito abbiano dedicato una specifica attenzione agli effetti finanziari dei decreti legislativi. Attraverso l'estensione agli schemi di decreti legislativi dell'obbligo della relazione tecnico-finanziaria, originariamente riferito ai soli disegni di legge ed agli emendamenti del Governo, disposta dalla l. n. 208/1999⁵⁷, e attraverso il coinvolgimento sistematico delle Commissioni bilancio nella fase parlamentare del procedimento di formazione dei decreti legislativi suscettibili di originare effetti finanziari⁵⁸, si è inteso infatti valorizzare il limite finanziario, agevolando l'esercizio della funzione di controllo del Parlamento sull'operato del Governo in qualità di legislatore delegato.

Ovviamente, non solo il Governo, ma anche il Parlamento, specie nelle Commissioni parlamentari «di settore», può essere interessato ad attribuire, mediante il decreto legislativo, maggiori risorse rispetto a quelle originariamente stanziata dalla legge di delega. Tuttavia, la sussistenza di un circuito nel complesso abbastanza funzionante per la verifica dei profili finanziari dei

lamentare per le riforme costituzionali il 4 novembre 1997, il quale risultava del seguente tenore: «L'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo per oggetti definiti ed omogenei, con determinazione di principi e criteri direttivi, per la durata massima di due anni e con previsione dei relativi oneri finanziari». Al riguardo, cfr. F. COVINO, *Il decreto legislativo* (art. 98.1), in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. ATRIPALDI-R. BIFULCO, Giappichelli, Torino, 1998, 517 ss., A. SIMONCINI, *Gli atti con forza di legge*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. CARETTI, Cedam, Padova, 1998, 239 ss. e C. DE FIORES, *Trasformazioni*, cit., 294 ss.

⁵⁷ Si veda l'art. 11-ter, c. 2°, l. n. 468/1978, così come modificato dall'art. 3, l. n. 208/1999.

⁵⁸ Cfr. l'art. 96-ter (in particolare i commi 2 e 5) reg. Camera, introdotto il 20 luglio 1999.

provvedimenti fa sì che in tali ipotesi le Commissioni parlamentari e il Governo, anziché procedere a più o meno palesi violazioni dei limiti finanziari posti dalla delega, preferiscano in genere attivarsi, secondo forme e modalità varie, allo scopo di assegnare ulteriori risorse per quella determinata finalità. Si spiegano così – benché rischino di dare luogo a fenomeni piuttosto atipici sul piano della dinamica delle fonti del diritto – norme di delega che abilitano i decreti legislativi a prevedere nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato «solo se nella legge finanziaria per l'anno 2002 vengano stanziati le occorrenti risorse»⁵⁹; o norme legislative, adottate a delega correttiva 'aperta', volte a stanziare ulteriori risorse finanziarie rispetto a quelle previste nella legge di delega, da utilizzare appunto attraverso i decreti legislativi correttivi⁶⁰; o anche i contenuti di alcuni pareri parlamentari su schemi di decreti legislativi, nei quali, prescindendosi dagli schemi in esame, si invita il Governo ad emanare ulteriori provvedimenti – magari nella forma di decreti-legge – allo scopo di equiparare i trattamenti economici di alcune categorie⁶¹.

5. *L'iniziativa del progetto di legge di delega: la prevalenza della genesi governativa*

Il «dialogo» tra Parlamento e Governo, che si è visto costituire l'elemento caratterizzante del procedimento di delega legislativa, ha inizio già nella fase dell'esame parlamentare della disposizione di delega.

La gran parte delle disposizioni di delega hanno infatti una genesi governativa: vale a dire, derivano da disegni di legge presentati dal Governo⁶², o

⁵⁹ Si veda l'art. 7, c. 2°, l. n. 86/2001, che prevede una delega al Governo in materia di livelli retributivi del personale delle forze di polizia e delle forze armate.

⁶⁰ Il riferimento è all'art. 50, commi 9° e 11°, l. n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001), in connessione alla delega correttiva contenuta nell'art. 7, c. 4°, l. n. 78/2000 (sempre in materia di personale direttivo delle forze di polizia e delle forze armate).

⁶¹ Si veda il parere espresso dalle Commissioni riunite affari costituzionali e difesa della Camera il 14 marzo 2001 (A.C., XIII legisl., boll. giunte e comm., commissioni I e IV riunite) e l'ordine del giorno accolto dal Governo presso il Senato il 7 marzo 2001 (A.S., XIII legisl., res. sten.), in 'attuazione' dei quali (come risulta dalle stesse premesse del decreto-legge) è stato emanato il d.l. n. 157/2001 («disposizioni urgenti in tema di trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia e delle Forze armate»), convertito dalla l. n. 250/2001. Su tale vicenda si sofferma anche il contributo, in questo *Osservatorio*, di A. SIMONCINI.

⁶² Ad esempio, delle 58 leggi di delega approvate nel corso della XIII legislatura, 41 sono di iniziativa governativa e solo 9 sono di iniziativa parlamentare, mentre le restanti 8 derivano

da emendamenti a firma governativa. Quest'ultimo dato, invero, non è disponibile e, anche se lo fosse, non sarebbe gran che significativo: è noto infatti che talvolta è il Governo a 'raccoliere' in un proprio emendamento contenente una disposizione di delega esigenze avanzate, in genere in forma piuttosto vaga ed imprecisa, dai parlamentari di maggioranza o in qualche caso anche di opposizione; talaltra, reciprocamente, è il Governo a far presentare a esponenti della maggioranza disposizioni di delega che in ambito governativo sono state formulate e che magari non hanno ricevuto il necessario consenso per essere approvate dal Consiglio dei Ministri.

In ogni caso, anche se l'iniziativa per la formulazione delle norme di delega si rivelasse essere sempre di origine parlamentare – il che, come si è detto, sicuramente non è – occorre comunque considerare che il Governo è, nel nostro ordinamento, presente e partecipa nel corso di tutto il procedimento legislativo: esso prende parte alle sedute delle Commissioni e delle Assemblee, esprime parere sugli emendamenti presentati, si può opporre all'approvazione delle leggi in Commissione in sede deliberante o legislativa, può porre la questione di fiducia, e così via⁶³.

A questa considerazione di ordine generale circa il ruolo del Governo nel procedimento legislativo occorre aggiungere poi altre due, una di carattere storico-evolutivo, l'altra più specificamente riferita alle norme di delega.

L'osservazione di ordine storico-evolutivo attiene al rafforzamento del ruolo del Governo «in» Parlamento, che, com'è noto, è andato verificandosi soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, anche in conseguenza dell'evolversi in senso maggioritario della nostra forma di Governo⁶⁴. C'è persino chi ragiona – e i primissimi mesi della XIV legislatura sembrano invero, almeno

dall'abbinamento di un disegno di legge governativo con uno o più progetti di legge di iniziativa parlamentare (iniziativa legislativa c.d. «mista»).

⁶³ Sul ruolo del Governo nel procedimento legislativo, cfr., tra gli altri, A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in *L'istituzione Governo: analisi e prospettive*, a cura di S. RISTUCCIA, Comunità, Milano, 1977, 87 ss.; V. DI CIOLO, voce *Procedimento legislativo*, in *Enc. del dir.*, XXXV, 1002 ss.; F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, spec. 167 ss.; G. BERTOLINI, *Governo e deliberazione parlamentare*, in *Rass. parlam.*, 1991, 378 ss.; M. GENTILE, *Il ruolo del Governo nel quadro organizzativo dei lavori parlamentari. Profili normativi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 7, Camera dei deputati, Roma, 1998, 97 ss.

⁶⁴ Sul rafforzamento dell'Esecutivo in coincidenza con il sistema elettorale maggioritario e con la bipolarizzazione del sistema partitico, oltre che con il rafforzamento del processo di integrazione europea, cfr. M. CALISE, *Il Governo*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, coord. da F. BAGGALLO, III, t. 2, Einaudi, Torino, 1997, 368 ss.; S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, spec. 63 ss. e 183 ss. e A. MANZELLA, *Il percorso delle istituzioni*, in *Ritratto dell'Italia*, a cura di S. CASSESE, Laterza, Roma-Bari, 2001, 33 ss.

per qualche aspetto, dargli ragione⁶⁵ – di un Governo che, lungi dall'essere, come nel corso degli anni '70 e, almeno in parte, anche degli anni '80, 'ostaggio' del Parlamento, sarebbe diventato o quantomeno sarebbe sulla strada di diventare 'comitato direttivo' dell'attività parlamentare⁶⁶.

L'altra osservazione attiene al fatto che il ruolo del Governo «in» Parlamento tende ad essere naturalmente più incisivo allorquando le norme all'esame delle camere non siano formulate come direttamente applicabili, ma siano volte essenzialmente a demandare allo stesso Governo il compito di predisporre la disciplina di quel certo oggetto materiale: in questo caso, il Governo è non solo compartecipe, ma co-protagonista del procedimento legislativo, in quanto organo destinato a proseguire ed a portare a termine il processo politico che in Parlamento ha avuto inizio⁶⁷. È infatti evidente, a prescindere da come si risolve la questione teorica circa l'obbligatorietà dell'esercizio della delega legislativa e della conseguente possibilità di un esercizio parziale della delega⁶⁸, che ben difficilmente un Governo darà attuazione – o perlomeno piena attuazione – a norme di delega sui cui contenuti non concordi e alla cui definizione non abbia attivamente concorso al momento della loro elaborazione parlamentare.

6. *La riserva di assemblea per i disegni di legge di delega e la sua ratio: l'esigenza di un esame «meditato» delle norme di delega*

La carta costituzionale ha avuto ben presente l'importanza della fase in cui il Parlamento procede all'approvazione della legge di delega. La riserva

⁶⁵ Cfr. G. CAPANO-M. GIULIANI, *Legiferare e governare fra prima e seconda Repubblica*, in *Il mulino*, 2001, p. 937 ss. e C. DI ANDREA, *Su di un record recentemente stabilito dalla Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.mulino.it), 20 novembre 2001.

⁶⁶ Per queste formule e per il loro impiego nel panorama comparatistico cfr., dopo L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 634 ss., A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quad. cost.*, 1996, 31 ss., spec. 45 e, in ottica politologica, A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven-London, 1999), trad. it., a cura di L. VERZICHELLI, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, 137 ss.

⁶⁷ Questa è la terminologia impiegata (come si è visto: cfr. *supra*, il par. 2, nel testo e nelle note) da G. ZAGREBELSKY, *Manuale*, cit., 165.

⁶⁸ Questione che L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 220 ss., ha definito «pressoché insolubile, nella prospettiva della logica giuridica». Nel senso dell'ammissibilità di un esercizio parziale della delega cfr. F. MODUGNO, *Analisi*, cit., 61 ss.

di assemblea prevista dall'art. 72, c. 4°, Cost. con riferimento, tra l'altro, ai disegni di legge «di delegazione legislativa» ha appunto lo scopo di garantire una meditata e in qualche modo «solenne» decisione dell'intera Assemblea prima di spogliarsi, seppure parzialmente e temporaneamente, di una quota del proprio potere legislativo. Dopo qualche iniziale esitazione, correttamente è prevalsa la tesi per cui la riserva di assemblea deve ritenersi applicabile a tutti i progetti di legge contenenti deleghe legislative, anche ove queste rivestano carattere accessorio⁶⁹.

Incidentalmente, può notarsi che forse proprio la necessità di un passaggio in assemblea dell'intera legge può aver a lungo costituito un ostacolo non irrilevante all'approvazione delle leggi di delega, in decenni nei quali la parte largamente predominante della legislazione parlamentare era approvata direttamente dalle commissioni parlamentari⁷⁰. Tant'è che in qualche caso, appunto allo scopo di evitare il percorso parlamentare più lungo e più impervio, si è fatto ricorso a stratagemmi o *escamotage*, quale quello di 'derubricare' una norma di delega legislativa per l'emanazione di un testo unico in norma di autorizzazione⁷¹, oppure come quello di 'stralciare' la norma di delega, dal resto

⁶⁹ Cfr. ampiamente A.A. CERVATI, voce *Legge di delegazione*, cit., 940 ss., che critica la contraria opinione espressa da G. ABBAMONTE, *Aspetti della delegazione legislativa*, in *Annali dell'Università di Macerata*, 1959, XXIII, 171 ss.). Sulla *ratio* della riserva di assemblea per le leggi di delegazione legislativa, si veda A.A. CERVATI, *Commento all'art. 72*, in *Comm. Cost.*, 161 ss., il quale ritiene che essa consista anzitutto nell'evitare «che sfugga al controllo di ciascuna camera una decisione che potrebbe avere gravi riflessi istituzionali, quale è quella sull'opportunità del ricorso alla delega di potestà legislativa a favore del Governo». Inoltre, tale autore ricollega tale riserva al limite dei principi e criteri direttivi, affermando l'esistenza di una «sostanziale riserva a favore del legislatore parlamentare nella determinazione dei 'principi' della legislazione statale». V. anche S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, ora in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, 33 ss.

⁷⁰ Basti ricordare che fino a tutta la X legislatura (1987-1992) la maggioranza delle leggi è stata approvata in Commissione, con percentuali oscillanti tra l'82% della V legislatura (1968-1972) e il 52% della VII legislatura (1976-1979). Nelle legislature più recenti, invece, il rapporto si è radicalmente ribaltato: la percentuale delle leggi approvate in sede deliberante o legislativa in entrambi i rami del Parlamento è stata pari al 10,9% nella XII legislatura (1994-1996), mentre si è attestata poco sopra il 30% nella XI legislatura (1992-1994) e nella XIII legislatura (1996-2001). Per questi ultimi dati cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *Rapporto sullo stato della legislazione*, Roma, 30 giugno 2000, 50; si veda inoltre la ricerca *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, a cura di G. CAPANO-M. GIULIANI, Il Mulino, Bologna, 2001. Per una riflessione su queste tendenze cfr. L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in *Il Parlamento*, cit., XXI ss., spec. XXXVII ss.

⁷¹ È, ad esempio, la vicenda del testo unico sulla pubblicazione delle leggi (d.p.r. n. 1092/1985), e soprattutto della rispettiva legge di autorizzazione (l. n. 839/1984), per come ri-

del disegno di legge, in modo da evitare che un articolato troppo lungo e complesso dovesse costituire oggetto di esame da parte delle Assemblee⁷².

Ma l'attenzione del costituente alla fase di formazione della legge di delega non si esaurisce solo con la previsione della riserva di assemblea. Anche l'art. 76 Cost., a ben vedere, è rivolto – più che e prima ancora che al legislatore delegato – al legislatore delegante, in quanto diretto a vietargli di concedere «deleghe in bianco». Come è stato rilevato, i limiti che lì sono previsti (l'oggetto, il tempo e i principi e criteri direttivi) sono anzitutto limiti al potere di delega del Parlamento⁷³.

I regolamenti parlamentari, invece, non hanno valorizzato né sviluppato, come pure avrebbero potuto, questa attenzione costituzionale e si sono limitati, invero solo alla Camera, a prevedere, per i progetti di legge contenenti deleghe legislative, un aumento dei termini di durata massima degli interventi⁷⁴. Si tratta peraltro di previsioni che hanno ormai perso gran parte del loro significato per effetto dell'applicazione, oggi pressoché generalizzata, del contingentamento dei tempi di esame dei provvedimenti in Parlamento.

Solo assai di recente il regolamento della Camera – anche in questo caso, senza alcuna corrispondenza nel regolamento del Senato – ha significativamente aggravato il procedimento di formazione delle leggi contenenti norme di delega o di delegificazione, così valorizzando ed estendendo il significato della riserva di assemblea. E questo è accaduto nella parte finale di una legislatura, la XIII (1996-2001), nella quale l'uso della delega è stato assai intenso e qualificato, e nella quale su tale istituto ha avuto luogo un serrato confronto istituzionale, con toni anche piuttosto accesi tra maggioranza e opposizione.

Questo confronto è stato originato, in parte non irrilevante, da aspetti relativi proprio alla fase dell'approvazione della legge di delega. Il Governo, infatti, lungi dal presentare il disegno di legge di delega rimettendosi alle determi-

ferita da A. PIZZORUSSO, nel suo intervento alla tavola rotonda su *Riordinare il caos: conoscibilità delle norme e ruolo della dottrina*, in *Lav. dir.*, 2001, 563.

⁷² È questa, com'è noto, la soluzione scelta per la legislazione in materia di *privacy*, attraverso la contestuale approvazione delle l. n. 675/1996 e n. 676/1996: si veda, per tutti, A. SIMONCINI, *I codici deontologici di protezione dei dati personali nel sistema delle fonti. L'emersione di un nuovo «paradigma» normativo?*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 277 ss., il quale parla, in proposito, di interventi legislativi «gemelli».

⁷³ Cfr. S.M. CICONETTI, *I limiti*, cit., 603 ss. e soprattutto M. PATRONO, *Le leggi*, cit., 75 ss.

⁷⁴ Cfr. gli artt. 39, c. 5°, e 85, c. 2°, reg. Camera: la prima disposizione aumenta a 45 minuti il termine massimo di durata degli interventi (pari, di regola, a 30 minuti), «per la discussione sulle linee generali dei progetti di legge costituzionale, di delegazione legislativa, in materia elettorale e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali»; la seconda, con riferimento alle medesime categorie di progetti di legge, raddoppia (portandolo da 20 a 40 minuti) il termine di durata degli interventi nella discussione degli articoli.

nazioni del Parlamento, così come spesso era accaduto in passato, almeno fino alla fine degli anni ottanta, ha fatto ricorso allo strumento della delega legislativa per approvare parti importanti del proprio programma e ha 'spinto' con decisione, utilizzando praticamente tutti i mezzi consentitigli, per ottenere l'approvazione di tali disposizioni di delega. Dunque, il peculiare assetto dei rapporti maggioranza-opposizione e Governo-Parlamento registratosi a partire dal 1992 sembra avere influito sensibilmente sulle modalità con le quali le camere hanno proceduto all'esame e all'approvazione dei disegni di legge di delega.

Due sono stati i principali strumenti utilizzati, talvolta anche in contemporanea: la posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti e l'inserimento di norme di delega nella sessione di bilancio. All'esame di tali strumenti, e dei «rimedi» che sono stati escogitati per porre un argine a tali «forzature», è dedicata la restante parte di questo contributo⁷⁵.

7. *Le «forzature» del procedimento parlamentare: la posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti contenenti norme di delega*

In più di un caso, relativamente alle norme di delega legislativa ritenute di particolare importanza, il Governo ha fatto (e in altri ha 'minacciato' di

⁷⁵ Un'altra «forzatura» è consistita nel collocare norme di delega o, più spesso, norme di proroga o differimento dei termini previsti da una legge di delega all'interno di decreti-legge o di leggi di conversione. La prassi conosce soprattutto casi di norme di proroga del termine della delega inserite, per effetto dell'approvazione di emendamenti in Parlamento, in sede di esame del disegno di legge di conversione: in genere, tali emendamenti sono stati riferiti alla legge di conversione, ma non mancano casi di emendamenti inseriti direttamente nell'articolato del decreto-legge (ad esempio, cfr. la legge di conversione del d.l. n. 411/2001, recante proroghe e differimenti di termini). Si tratta di prassi che sembra in ogni caso discutibile, posto che la disciplina costituzionale (artt. 72, c. 4°, e 76 Cost.) non si accontenta del fatto che sia il Parlamento ad approvare le norme di delega, con i suoi contenuti essenziali (oggetto, termine e principi e criteri direttivi), ma sembra richiedere altresì che esse siano approvate attraverso il procedimento legislativo ordinario (e non, dunque, attraverso il procedimento, per più versi 'speciale', di conversione dei decreti-legge). Pure la l. n. 400/1988, laddove pone, all'art. 15, c. 2°, lett. *a*) e *b*), il divieto per i decreti-legge di «conferire deleghe legislative» e di «provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, c. 4°, della Costituzione», può essere intesa come riferita non solo al decreto-legge, ma anche alla legge di conversione. In effetti, in alcuni casi, le Presidenze di assemblea hanno dichiarato inammissibili emendamenti contenenti una delega legislativa (o una proroga del termine di una delega) ove riferiti ad un disegno di legge di conversione (ad esempio, cfr. A.C., XIII legisl., res. sten., 14 luglio 1998, 3 ss., ove il Presidente della Camera fa un espresso richiamo «a quanto disposto dall'art. 15 della l. n. 400/1988» e dichiara di ritenere riferibile anche alla legge di conversione, e non solo al decreto-legge, il limite in questione, pur riconoscendo che la prassi non è del tutto univoca).

fare) ricorso alla questione di fiducia, allo scopo di assicurarsi una sicura e tempestiva approvazione parlamentare della delega⁷⁶. E, al fine di evitare una molteplicità di posizioni della questione di fiducia – dato che l'unità massima su cui la questione si può porre è costituita dall'articolo, o da un emendamento ad esso riferito – ciò ha portato alla formulazione di maxi-emendamenti, spesso sostitutivi dell'intero testo del disegno di legge, i quali, una volta approvati, sono diventati maxi-articoli contenenti al proprio interno una o più deleghe legislative⁷⁷.

Si è quindi verificata, in più occasioni, l'approvazione di norme di delega legislativa senza che i parlamentari avessero modo di esprimersi consapevolmente e distintamente su ciascuna di tali norme, come sembrerebbe essere richiesto – in verità, per tutti i progetti di legge – dall'art. 72 Cost., allorché prescrive la necessaria approvazione «articolo per articolo» dei progetti di legge⁷⁸. In altri termini, la scelta di non attribuire alcun rilievo

⁷⁶ Il ricorso alla questione di fiducia – con la connessa necessità di unificare in pochi articoli la disciplina dettata dal progetto di legge –, se riguarda i principi e criteri direttivi contenuti in un disegno di legge delega, non crea i guasti, in termini di chiarezza e di tecnica legislativa, che si producono negli altri casi, nei quali la questione di fiducia è rivolta a testi normativi direttamente applicabili nell'ordinamento.

⁷⁷ Riguardo alla prassi della questione di fiducia su maxi-emendamenti, cfr. A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e soc.*, 1988, 241 ss.; C. DE CARO, *L'organizzazione dei lavori*, in T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, 215 ss.; e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, 250 ss. Essa consiste, come ricorda quest'ultimo autore, nella «presentazione di emendamenti sostitutivi riassuntivi il contenuto di interi disegni di legge, con contestuale posizione su di essi della questione di fiducia (e quindi inemendabilità ai sensi del c. 2° dell'art. 116, considerato che l'emendamento interamente sostitutivo equivale ad un articolo)». Sempre tale autore condivide la tesi secondo la quale tale prassi verrebbe a violare l'art. 72 Cost. nella parte in cui prevede l'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge; nel medesimo senso, cfr. anche M. ANIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 64, il quale parla di «frode alla Costituzione» e di «beffa alle stesse regole di tecnica legislativa».

⁷⁸ Sui valori collegati all'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge, cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enc. del dir.*, XIII, 205 ss., A.A. CERVATI, *Commento all'art. 72*, cit., 128 ss. e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 234 ss. Tuttavia, in un'importante sentenza, la Corte costituzionale ha evitato di sanzionare la violazione dell'art. 72, c. 1°, Cost., appunto laddove prescrive l'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge, ritenendo costituzionalmente legittima la posizione della questione di fiducia sulla legge di conversione dei decreti-legge, anche quando quest'ultima introduca articoli aggiuntivi al testo del decreto-legge, e benché la votazione delle Camere abbia ad oggetto, in questo caso, solamente l'articolo unico della legge di conversione (C. cost. n. 391/1995, in *Giur. cost.*, 1995, 2824 ss., commentata da G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, *ivi*, 4493 ss.; segnalavano tale lesione dell'art. 72 Cost. G. PITRUZZ-

alla 'nozione costituzionale di articolo', di non ritenere cioè ricavabile dalla carta costituzionale un principio che imponga al contenuto di ciascun articolo di caratterizzarsi per un certo grado di omogeneità degli oggetti da esso affrontati⁷⁹, comporta che ai parlamentari non venga assicurata la medesima tutela del diritto di voto che invece è garantita ai cittadini chiamati ad esprimersi in occasione dei referendum abrogativi, per effetto della giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla 'celebre' sentenza n. 16/1978, ha preteso, a pena di inammissibilità, l'omogeneità e l'univocità del quesito referendario da sottoporre agli elettori⁸⁰.

Anche a prescindere da quest'ultima considerazione, che ha, evidentemente, un rilievo più generale, il ruolo del Governo nel procedimento legislativo pare essersi spinto, in questi casi, fino agli estremi limiti del (costituzionalmente) consentito: va infatti considerato che tale ruolo viene qui svolto nel corso di un procedimento legislativo 'speciale', attraverso il quale il Parlamento decide di rinunciare – parzialmente, ma proprio in favore di quel Governo che, sul punto, pone la questione di fiducia – all'esercizio della funzione legislativa che gli è attribuita dalla Costituzione; nel corso di questo procedimento, pertanto, il ricorso alla questione di fiducia dovrebbe essere,

ZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, 282 ss. e V. ONIDA, *Leggi di conversione votate senza esame*, in *Il Sole-24 Ore*, 12 maggio 1993).

⁷⁹ Una regola siffatta si rinviene, invece, in pressoché tutti i manuali contenenti le regole di buona legislazione (quelli europei sono ora raccolti in *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura di R. PAGANO, Camera dei deputati, Roma, 1997, 2 voll.; ad essi *adde* la «Guida pratica comune», destinata a coloro che partecipano alla redazione dei testi legislativi delle istituzioni comunitarie, riprodotta in A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 2001, 201 ss., spec. 208). La recente circolare recante regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, emanata nell'aprile 2001, nel medesimo testo, dal Presidente del Senato, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Consiglio (quest'ultima è pubblicata in *Gazzetta ufficiale*, serie generale, 27 aprile 2001, n. 97), stabilisce (punto 2, lett. a) che «L'atto legislativo disciplina materia omogenea. La ripartizione delle materie è operata assicurando il *carattere omogeneo di ciascuna partizione, ivi compreso l'articolo*, nonché di ciascun comma all'interno dell'articolo» (corsivi aggiunti). Inoltre, tra le raccomandazioni compare la seguente: «è opportuno che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi». Quest'ultima indicazione è poi concretizzata ad opera della Guida alla redazione dei testi normativi predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (in *G.U.*, serie generale, 3 maggio 2001, suppl. ord. al n. 101), la quale, dopo averla ribadita, precisa che «orientativamente, è eccessivo un numero di commi eccedente 10» (par. 2.3.3). Su tale indicazione cfr. il giudizio positivo di M. CECCATO, *Tecnica legislativa: le nuove regole statali e le regole interregionali*, in *Iter legis*, marzo-giugno 2001, 7 ss., spec. 17.

⁸⁰ La sent. n. 16/1978 è in *Giur. cost.*, 1978, I, 79 ss. In essa si afferma, tra l'altro (punto 5 del considerato in diritto), che «è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)».

se non del tutto escluso, quanto meno limitato al minimo, in quanto rischia di irrigidire eccessivamente sia i rapporti maggioranza e opposizione, sia quel 'dialogo' tra Governo e Parlamento che deve realizzarsi nel corso della predisposizione della legge di delega così come nella elaborazione dei decreti legislativi⁸¹.

Del rilievo delle considerazioni appena esposte sembra, almeno in una certa fase, essersi reso conto lo stesso Governo che, in un'occasione, per bocca del Presidente del Consiglio ha assunto l'impegno a porre solo in casi eccezionali la questione di fiducia su norme di delega legislativa, affermando che lo strumento della delega legislativa «sconsiglia – laddove non sia assolutamente indispensabile – di ricorrere al voto di fiducia»⁸².

Un'altra reazione è costituita dalla recente circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, adottata nel medesimo testo dai Presidenti di Camera e Senato e dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'aprile 2001, laddove ha previsto che a ciascuna norma di delega deve, di regola, corrispondere un articolo: «Le disposizioni di delega sono contenute in un apposito articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega»⁸³. In questo modo, la circolare ha inteso sia scoraggiare il caso dei maxi-articoli contenenti più deleghe, sia la predisposizione di norme di delega dall'architettura non auto-evidente, come sono, ad esempio, quelle presenti nella l. n. 59/1997. Sembra invece che un'eccezione possa farsi per le leggi che contengano un'unica delega legislativa: in questa ipotesi, non dovrebbe ritenersi esclusa, ma anzi opportuna, la suddivisione del contenuto in distinti articoli (ad esempio, uno relativo all'oggetto e al termine della delega, uno relativo ai principi e criteri direttivi e un altro alle modalità procedurali di predisposizione del decreto legislativo).

Entrambe le 'reazioni' appena richiamate appaiono però sfornite di ogni valore giuridicamente cogente: la prima è una dichiarazione che ha rilievo solo sul piano politico, incidendo sul rapporto fiduciario tra Governo e Par-

⁸¹ Sull'uso della questione di fiducia come *extrema ratio*, in quanto deve essere prioritaria l'attività di mediazione tra i componenti dei gruppi parlamentari di maggioranza, si veda P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, 234 ss. Sul punto, cfr. anche A. D'ANDREA, *Accordi di Governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991, 228 e ampiamente M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 340 ss.

⁸² Cfr. l'intervento del Presidente del consiglio D'Alema in A.C., XIII legisl., res. sten., 4 maggio 1999, 49 ss.

⁸³ Così il punto 2, lett. d), della già citata circolare dell'aprile 2001 dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi».

lamento, e che, su questo piano, comunque ha impegnato, *pro futuro*, esclusivamente il Governo presieduto da quel Presidente del Consiglio (il quale in effetti ha rispettato l'impegno allora preso, analogamente al Governo Amato, che gli è succeduto); la seconda è destinata ad operare su un piano più spiccatamente tecnico, potendo vincolare i comportamenti di coloro che operano all'interno delle Camere e del Governo, e, soprattutto, delle relative strutture di supporto⁸⁴, ma senza che alla violazione di tali indicazioni (nemmeno di quelle formulate non come raccomandazioni ma come regole) sia possibile riconnettere sanzioni di alcun genere⁸⁵.

E, in effetti, all'inizio della XIV legislatura, si è, nonostante tutto ciò, nuovamente verificato il caso di una questione di fiducia posta su un «maxi-emendamento» contenente quattro norme di delega, con l'effetto di dare origine ad una legge, costituita di un unico articolo, il quale appare di contenuto tutt'altro che omogeneo, visto che dispone una serie di interventi relativi a tre distinti settori materiali⁸⁶.

⁸⁴ Cfr. R. DICKMANN, *Le nuove «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 723 ss., il quale ritiene che né le regole né le raccomandazioni «abbiano rilievo vincolante in termini giuridici» (tant'è che lo stesso autore auspica che «tale distinzione possa scomparire»): «Il relativo ambito di applicazione è circoscritto alle strutture ausiliarie del *drafting* formale delle Camere, della Presidenza del Consiglio e dei singoli ministeri». Peraltro, egli rileva che «appare possibile rinvenire nel dato della perfetta corrispondenza di contenuto fra tali circolari un presupposto sufficiente a parlarne in termini di *accordo interistituzionale*».

⁸⁵ Si noti peraltro che il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, a partire dalla XIV legislatura, ha iniziato a richiamare i contenuti di tali circolari all'interno dei propri pareri, così dando rilevanza esterna a problematiche destinate altrimenti a non emergere pubblicamente, e a rendere evidenti i casi più importanti di violazione delle prescrizioni collocate in tali circolari. Dopo alcuni mesi di attività (il 7 novembre 2001), il Presidente di turno del Comitato, on. Trantino, ha inviato una lettera al Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi nella quale ha segnalato come la ricorrente inosservanza delle indicazioni contenute in tali circolari sia stata più volte rilevata nel corso dei dibattuti presso il Comitato e nel testo dei pareri resi sui singoli progetti di legge (molti dei quali «nati» in ambito governativo).

⁸⁶ Il riferimento è alla l. n. 443/2001 (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici; c.d. 'legge Lunardi'). In effetti, sulle caratteristiche di tale disegno di legge si è espresso criticamente il Comitato per la legislazione della Camera, senza peraltro ottenere alcun séguito, rilevando che i contenuti del disegno di legge sono ricompresi «in un unico articolo suddiviso in 20 commi, in taluni casi suddivisi – a loro volta – in lettere e numeri»: tale struttura «non agevola né la lettura né la comprensione del testo», oltre a contrastare con la suddetta circolare. Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 26 settembre 2001, 4 ss., da cui sono tratte le espressioni virgolettate.

8. Segue: *l'approvazione di deleghe legislative nella sessione di bilancio*

Oltre che alla posizione della questione di fiducia il Governo ha fatto ricorso, anche nei medesimi casi⁸⁷, ad un'altra forma di «forzatura» della volontà parlamentare di conferirgli una delega legislativa: in virtù della qualificazione di alcuni disegni di legge di delega come provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica⁸⁸, il Governo ha potuto avvalersi anche dei numerosi e incisivi strumenti previsti dai regolamenti parlamentari originariamente solo nell'ambito della sessione di bilancio⁸⁹ al fine di superare gli atteggiamenti ostruzionistici delle opposizioni e, talvolta, pure le difficoltà registratesi all'interno della sua stessa maggioranza⁹⁰. Di questa tecnica, utilizzata con particolare intensità dal 1992 al 1997, si è già avuto occasione di trattare, rilevando come attraverso di essa il Governo si sia avvalso del peculiare regime procedurale che caratterizza l'*iter* parlamentare della decisione annuale di bilancio, che risulta notevolmente accelerato e, in qualche modo, obbligato ad una sua conclusione positiva: ben lontano, perciò, da quella meditazione che sembra essere richiesta dalla riserva di assemblea ex art. 72, c. 4°, Cost.⁹¹.

⁸⁷ Il riferimento è alle leggi n. 421/1992, n. 537/1993, n. 335/1995, n. 549/1995 e n. 662/1996.

⁸⁸ Sottolinea l'impiego combinato di legge collegata e delegazione legislativa realizzatosi con la l. n. 421/1992 E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad. cost.*, 1993, 530 ss. In senso critico sull'utilizzazione dei provvedimenti collegati al fine di introdurre riforme di tipo strutturale cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Dalla legge finanziaria ai provvedimenti 'collegati' di finanza pubblica: limiti di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1994, 1428 ss. e M. BERTOLISSI, *La manovra di bilancio*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., 227 ss.

⁸⁹ Cfr., al riguardo, l'art. 123-*bis* reg. Camera e l'art. 126-*bis* reg. Senato (integrato dal parere della giunta per il regolamento del 26 novembre 1992 sull'inammissibilità degli emendamenti non compensativi), nonché, per indicazioni sulla prassi seguita negli anni, C.C. (IUFFETTI), *Provvedimenti collegati*, in *Boll. inform. cost. e parlam.*, 1994, n. 3, 223 ss.; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, agg. 1998, spec. 12 ss.; M. ZANGANI, *I provvedimenti collegati alla finanziaria nel Regolamento della Camera: disegno normativo ed evoluzione interpretativa*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 9, Camera dei deputati, Roma, 1998, 172 ss. e M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Rass. parlam.*, 1999, 11 ss., spec. 55 ss.

⁹⁰ Per un panorama dei vari tipi di ostruzionismo, e degli strumenti che il diritto parlamentare offre per il loro superamento, si vedano, tra i tanti: G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXXI, 476 ss.; C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo, addio*, in *Quad. cost.*, 1991, 291 ss.; V. DI PORTO-E. ROSSI, *Ostruzionismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 5 ss. (dell'estratto), A.P. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in *Il Parlamento*, cit., 697 ss.

⁹¹ Il riferimento è al nostro *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 63 ss.

Anche in questo caso, negli ultimi anni, si è approntato qualche rimedio, contraddistinto complessivamente da maggiore successo rispetto a quelli immaginati per fronteggiare la posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti contenenti una molteplicità di deleghe legislative.

Il divieto di inserire norme di delega nei disegni di legge esaminati in sessione di bilancio è stato introdotto prima, con riferimento al provvedimento collegato 'di sessione', dalle risoluzioni parlamentari relative al DPEF 1999-2001, approvate nel 1998⁹², e poi, a regime e con riferimento alla legge finanziaria, nella l. n. 208/1999, che ha «novellato» il testo della l. n. 468/1978⁹³. Questo divieto è in realtà il frutto di una revisione, più complessiva, dei contenuti della sessione di bilancio e dei caratteri dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria: per un verso, la l. n. 208/1999 ha agito sul contenuto proprio della legge finanziaria, la quale è stata arricchita, nella sua parte normativa, di alcuni ambiti già propri del provvedimento collegato 'di sessione' e nel contempo è stata interessata da alcune modifiche nella sua parte tabellare; per altro verso, i provvedimenti collegati sono stati configurati, chiaramente benché implicitamente, tutti come 'fuori sessione', da esaminare cioè al di fuori della sessione di bilancio, e non congiuntamente con i disegni di legge finanziaria e di bilancio⁹⁴. In questo qua-

⁹² Le risoluzioni parlamentari approvative del DPEF 1999-2001 avevano infatti stabilito che il provvedimento collegato 'di sessione' non dovesse «contenere deleghe legislative al Governo per l'introduzione di riforme organiche di settore o per interventi di riordino anche su materie indicate nella presente risoluzione», mentre deleghe di tal tipo avrebbero potuto essere collocate nei provvedimenti collegati 'fuori sessione'. Cfr. le risoluzioni Mussi n. 6-00044 (in A.C., XIII legisl., 12 maggio 1998, all. A, 42 ss.) e Salvi n. 5 (in A.S., XIII legisl., 12 maggio 1998, all. A, 45 ss.).

⁹³ Sul punto, cfr. M. DEGNI, *La «decisione» di bilancio tra vincoli esterni e riorganizzazione dei poteri*, in *Economia pubblica*, 1999, n. 5, 45 ss. (con riferimento al testo del progetto di legge); R. PEREZ, *La riforma del processo di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 921 ss.; A. PALANZA, *Una nuova legge*, cit., 635 ss.; G.F. POLILLO, *Politiche pubbliche e vincoli finanziari nella riforma della l. n. 468/1978*, in *Rass. parlam.*, 1999, 660 ss.; C. FORTE, *La riforma degli istituti relativi alla manovra di finanza pubblica*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1999, I, 116 ss.; F. PETRICONE, *La riforma del Bilancio dello Stato tra modifiche recenti e nuove applicazioni*, Simone, Napoli, 2000, 89 ss.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Giappichelli, Torino, 2001, spec. 58 ss. e, volendo, N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, 523 ss.

⁹⁴ Il punto è chiaramente evidenziato nella relazione al progetto di legge (A.C., XIII legisl., n. 4354-quinquies-C, 3, relatore on. Solaroli). In verità, a stare al disposto legislativo, l'eventualità di provvedimenti collegati da esaminare all'interno della sessione di bilancio non sembra essere del tutto scongiurata, visto che da esso risulta unicamente che i provvedimenti in questione devono essere presentati «entro il 15 novembre», e quindi ben potrebbero essere trasmessi al Parlamento contestualmente ai disegni di legge finanziaria e di bilancio.

dro, si è stabilito che la legge finanziaria deve contenere «esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale»; si è così sottolineata la funzione perciò «contingente e congiunturale», già rilevata dalla dottrina⁹⁵, mentre in genere le norme di delega tendono a produrre i loro effetti finanziari con un certo ritardo, essendo tali effetti possibili solo all'indomani dell'entrata in vigore dei decreti legislativi. Inoltre, con ancora maggiore chiarezza si è previsto la legge finanziaria «non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio»⁹⁶.

Ora, dunque, le norme di delega legislativa potranno essere collocate nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, ma questi dovranno essere esaminati al di fuori della sessione di bilancio. E, in effetti, i disegni di legge collegati alle ultime manovre di bilancio hanno fatto largo uso di questa possibilità, benché, rispetto all'intento del legislatore del 1999, il loro cammino parlamentare è risultato essere non particolarmente agevole, anche in conseguenza di contenuti ben lontani da quella omogeneità invece espressamente richiesta – come unico elemento indefettibile – dal legislatore⁹⁷.

9. *L'aggravamento della formazione parlamentare delle leggi di delega (e di delegificazione) attraverso l'intervento necessario del Comitato per la legislazione*

Questo è il quadro evolutivo nel quale devono essere inserite le modifiche introdotte nel regolamento della Camera nel luglio 1999, che hanno interessato la fase di formazione delle leggi di delega e delle leggi di delegificazione⁹⁸,

⁹⁵ In particolare, cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Dalla legge finanziaria*, cit., 1436 ss.

⁹⁶ Così si esprime l'alinella del c. 3° dell'art. 11, l. n. 468/1978, come modificato dalla l. n. 208/1999.

⁹⁷ Si noti che anche l'altra indicazione riferita ai disegni di legge collegati presente nella l. n. 208/1999, circa il loro termine di presentazione, fissato al 15 novembre, è stata ritenuta – alla Camera – derogabile: si veda la risoluzione approvativa della nota di aggiornamento al DPEF 2002-2006, nella quale si è stabilito che i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2002 saranno «comunque da presentare entro la data di approvazione della legge finanziaria» (risoluzione Alberto Giorgetti n. 6-00011 in A.C., XIV legisl., all. A al res. del 7 novembre 2001, 9 ss.).

⁹⁸ Circa il rapporto tra leggi di delega e leggi di delegificazione si veda ampiamente il lavoro monografico di E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 151 ss. Pur senza arrivare a condividere integralmente la tesi di tale autri-

e che in qualche modo possono qualificarsi anch'esse come «rimedi» alle «forzature» sopra rilevate.

L'art. 16-bis, c. 6°-bis, del regolamento della Camera, introdotto appunto nel luglio 1999, ha previsto l'intervento obbligatorio del Comitato per la legislazione sui «progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge»⁹⁹. In questo modo, per un verso si è codificato nel regolamento della Camera un orientamento già fatto proprio, poco dopo l'avvio dei lavori del Comitato per la legislazione, dal presidente della Camera Violante con riguardo ai progetti di legge recanti norme di delega legislativa, e, per l'altro, lo si è esteso ai progetti di legge contenenti norme di delegificazione¹⁰⁰.

ce, secondo cui i criteri discretivi tra delega legislativa e delegificazione sono meno netti di quanto si sia comunemente abituati a pensare, sembra comunque che l'accostamento tra i due tipi di «deleghe normative» all'esecutivo risulti particolarmente forte proprio con riguardo alla fase qui esaminata, nella quale la scelta per l'uno o per l'altro strumento è spesso motivata da ragioni 'tattiche' piuttosto che da ragioni sistematiche: in questa ottica, una delle ragioni del successo delle delegificazioni può anche individuarsi nella maggiore libertà che caratterizza la fase di formazione della disposizione di delegificazione rispetto a quella di delega legislativa, vincolata invece da alcuni limiti costituzionali (si pensi alla riserva di assemblea o alla necessità di un tempo limitato) o legislativi (l'appena ricordato divieto di inserimento di norme di delega nella legge finanziaria).

⁹⁹ Già molto ampia è la «letteratura» sul Comitato della legislazione, entrato in funzione, alla Camera dei deputati, il 1° gennaio 1998. Tra gli altri, cfr. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 527 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 85 ss.; R. MAFFIO, *Politiche per la legislazione e ruolo delle istituzioni: il caso del Comitato per la legislazione*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 396 ss.; E. BERARDUCCI-R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, agg. 1999; P. PICCIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il politico*, 2000, 29 ss.; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Promodis, Brescia, 2001; C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della repubblica. Organi, procedure, apparati*, 11, Camera dei deputati, Roma, 2001, 3 ss.; A. DI CAPUA-S. PANIZZA, *Recenti tendenze della tecnica normativa in Italia, con particolare riferimento all'esperienza del Comitato per la legislazione istituito presso la Camera dei deputati*, in corso di pubblicazione in *Cienca de la Legislacion*, a cura di A.A. MARTINO, Universidad del Salvador Press, Buenos Aires, 2002. Per un quadro di sintesi cfr. altresì, volendo, il nostro *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in www.dirittopubblicomc.org/iniziative.htm

¹⁰⁰ Il riferimento è alla lettera del 30 aprile 1998 indirizzata dal Presidente della Camera a tutti i Presidenti delle Commissioni permanenti, con cui li si invitava ad adoperarsi affinché le

Si noti che la formulazione della norma dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis* («disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare di altri soggetti materie già disciplinate con legge») è tale da includere in quest'ultima categoria anche quelle previsioni che tolgono spazio alla legge in favore della potestà normativa di soggetti diversi dal Governo, purché questa potestà si eserciti con un atto di rango secondario: ne discende che vi rientrano le forme di delegificazione (in senso ampio) in favore di enti locali, università e autorità indipendenti¹⁰¹, mentre ne sono escluse le forme di «decentramento legislativo»¹⁰² in favore della legge regionale e di atti non qualificabili come regolamenti (si pensi in particolare al caso dei contratti collettivi)¹⁰³.

Riguardo ai rapporti con le autonomie regionali occorre tuttavia prestare una notevole attenzione. Nella misura in cui, infatti, anche successivamente

commissioni valutassero «adeguatamente l'opportunità di richiedere il parere del Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, c. 4°, del regolamento» in ogni caso in cui si trovasse ad esaminare progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa. Il Comitato per la legislazione aveva poi richiesto che tale orientamento venisse recepito nel regolamento ed esteso anche alle norme di delegificazione (si vedano i rapporti dei primi due presidenti del Comitato, pubblicati in A.C., XIII legisl., boll. giunte e comm., 30 giugno 1998, 22 e 12 gennaio 1999, 9 ss.).

¹⁰¹ Per la distinzione tra «delegificazione in senso lato» e «delegificazione in senso tecnico» cfr. T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, 863 ss. Tende invece ad escludere l'utilizzo della locuzione «delegificazione» con riferimento ai fenomeni di «attribuzione di competenza normativa a favore di enti pubblici, territoriali o non territoriali (regioni, enti locali, università, ecc.), ovvero di autorità statali ma indipendenti» A. PRZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. del dir.*, agg. III, 492 ss. Per una nozione di delegificazione comprensiva di tutte le forme di «riconoscimento di poteri normativi statali alle autonomie costituzionalmente garantite», il presupposto della delegificazione consistendo nella «riduzione dei compiti normativi della legislazione parlamentare», cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995, 1 e 20 ss. e L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, Jovene, Napoli, 1986, 23 ss. Sulla questione cfr. ora S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001, spec. 16 ss., la quale individua una categoria di «norme di delegificazione a favore di soggetti diversi dal Governo».

¹⁰² Questa terminologia è stata recentemente suggerita da F. MODUGNO-A. CELOTTO-M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1999 (n. 125-126), 7 ss., spec. 16, con riferimento al trasferimento che avviene «nei confronti della potestà legislativa regionale e delle altre fonti di autonomia territoriale» (ed appare utilizzabile anche nel caso di trasferimento in favore di altri soggetti).

¹⁰³ Sulle disposizioni che prevedono la capacità dei contratti collettivi di lavoro di sostituirsi alla legge cfr., tra gli altri, G.U. RESCIGNO, *Legge e contratto collettivo nel pubblico impiego. L'art. 2-bis del d.lgs. n. 29/1993 come modificato dal D.lgs. n. 546/1993*, in *Lav. dir.*, 1994, 505 ss.; M.L. MADDALENA, *Legge e contrattazione collettiva nel lavoro privato e nel lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999, 461 ss. e G. TARLI BARBIERI, *La «riserva di contrattazione collettiva» nel d.lgs. 29/1993 all'esame della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 976 ss.

all'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost., intervengano progetti di legge statali che prevedano nuove attribuzioni normative in capo alle Regioni in settori già disciplinati con legge statale¹⁰⁴, si pone il problema del loro trattamento, ai fini dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis*, del regolamento della Camera. Tali progetti, in effetti, dovrebbero essere sottoposti al Comitato per la legislazione ogniqualvolta – così come appare corretto, a tutela dell'autonomia regionale¹⁰⁵ – non specificano con quale fonte la Regione debba provvedere nei settori già «legificati»: anche in considerazione della tendenziale attribuzione alle giunte della potestà regolamentare regionale, a seguito della l. cost. n. 1/1999, e della sua progressiva espansione discendente dalla l. cost. n. 3/2001¹⁰⁶, sembra necessario che il Comitato per la legislazione venga obbligatoriamente coinvolto anche in questi casi, in quanto appaiono comunque idonei a produrre un effetto di delegificazione¹⁰⁷.

Ad ogni modo, il Comitato per la legislazione è stato chiamato, per ef-

¹⁰⁴ Ad esempio, un'ipotesi di tal genere potrebbe verificarsi nelle materie di potestà legislativa concorrente, ove le leggi statali, nel dettare i principi fondamentali, potrebbero in ipotesi auto-limitarsi e demandare alle Regioni la disciplina di oggetti in precedenza disciplinati da atti legislativi dello Stato.

¹⁰⁵ Secondo quanto stabilito dalla succitata circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (punto 2, lett. *b*), «le disposizioni che prevedono adempimenti a carico delle regioni o degli enti locali o che delegano, trasferiscono o conferiscono compiti e funzioni non individuano direttamente gli organi competenti né il tipo di atto da emanare». Peraltro, per alcune violazioni di questa regola si veda il d.l. n. 347/2001 (interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), così come convertito dalla l. n. 405/2001.

¹⁰⁶ Di una «generale e diffusa tendenza» alla «espansione della normativa regolamentare anche in ambito regionale» parla A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 207 ss. Conformemente, ma con (opportuni) inviti alla cautela, cfr. L. CARLASSARE-P. VERONESI, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, agg. V, 951 ss. e U. DE SIERVO, intervento su *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. BERTI-G.C. DE MARTIN, Giuffrè, Milano, 2001, 75. In senso critico, su tale espansione, cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, *ivi*, 225 ss., spec. 230. Sul problema della spettanza alla Giunta o al Consiglio del potere regolamentare cfr. B. CARAVITA, *La funzione normativa tra consiglio e giunta*, in *Verso una fase costituente delle regioni?*, a cura di A. FERRARA, Giuffrè, Milano, 2001, 117 ss., R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, 519 ss., G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, *ivi*, 639 ss., P. CARETTI, relazione su *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in *Le autonomie territoriali*, cit., 57 ss. e U. DE SIERVO, intervento, *ivi*, 75.

¹⁰⁷ In questo senso si sono espressi, al termine della XIII legislatura, la Giunta per il regolamento e il Comitato per la legislazione: si veda la relazione sull'attuazione dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis*, e dell'art. 96-*ter* del regolamento (e dunque, sostanzialmente, sui procedimenti di delega e di delegificazione), deliberata il 14 febbraio 2001 (A.C., XIII legisl., doc. II-*ter*, n. 2, relatori Lembo, Meloni e Signorino).

fetto delle norme del regolamento della Camera, a prendere obbligatoriamente parte alle fasi parlamentari dei principali procedimenti «duali» che vedono protagonisti Governo e Parlamento: disegni di legge di conversione dei decreti-legge ai sensi dell'art. 96-*bis* del regolamento e, come si è appena visto, progetti di legge contenenti norme di delega e di delegificazione, ai sensi dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis*, del regolamento. In tutti gli altri casi, invece, tale organo interviene solo su richiesta di una minoranza qualificata (un quinto dei componenti della Commissione)¹⁰⁸.

Si è perciò determinato un aggravamento di tali procedimenti, benché si tratti di un aggravamento assai lieve sul piano temporale, a causa del sistema dei termini sostanzialmente perentori previsto per l'espressione dei pareri del Comitato per la legislazione: i termini sono infatti gli stessi previsti per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni in sede consultiva, e cioè otto giorni per i progetti di legge e cinque giorni per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ma è espressamente stabilito che la richiesta di parere al Comitato «non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione»¹⁰⁹.

L'aggravamento, benché lieve sul piano temporale, è comunque assai significativo sul piano politico-istituzionale: il coinvolgimento del Comitato per la legislazione risponde infatti all'esigenza di assicurare una maggiore consapevolezza nelle decisioni delle Camere che producano l'affidamento ad altri soggetti di compiti normativi primari o comunque destinati ad intervenire in settori che altrimenti sarebbero propri del Parlamento, in quanto al momento coperti da norme aventi forza di legge. Proprio la delicatezza delle scelte che in genere vengono compiute nella fase di predisposizione della legge di delega motiva dunque una maggiore attenzione alla redazione di tali testi, in coerenza, in definitiva, con la *ratio* che ispira l'inclusione dei disegni di legge di delega legislativa nella riserva di assemblea prevista dall'art. 72, c. 4°, Cost.¹¹⁰.

¹⁰⁸ Si noti, tra l'altro, che larga parte dell'attività fin qui svolta dal Comitato per la legislazione ha tratto origine dalle sue competenze obbligatorie. Come rileva la relazione del presidente Nardini (A.C., XIII legisl., boll. giunte e comm., 13 luglio 2000, 18), «il dato appare tanto più significativo se si considera che, da più parti, all'indomani dell'istituzione del Comitato per la legislazione, era stato espresso il timore che l'intervento di questo organo sarebbe stato utilizzato come ulteriore occasione per rallentare il cammino dei provvedimenti all'esame della Camera: evidentemente, il sistema di termini perentori configurati dal regolamento ha avuto modo di produrre i suoi effetti positivi, evitando un utilizzo ostruzionistico del potere di richiedere l'intervento del Comitato per la legislazione».

¹⁰⁹ Così l'art. 16-*bis*, c. 4°, reg. Camera.

¹¹⁰ In questi casi, infatti, va ricordato che il parere del Comitato per la legislazione riguar-

Inoltre, in questo modo si tende a valorizzare la funzione di controllo che il Parlamento svolge nel momento in cui approva una legge di conversione di un decreto-legge e anche una legge con norme di delega o di delegificazione¹¹¹: attraverso il coinvolgimento necessario dell'unico organo a composizione paritaria tra maggioranza e opposizione si vuole cioè che il Parlamento valorizzi appieno il suo rapporto di alterità istituzionale nei confronti del Governo, ponendo la dovuta attenzione e formulando un giudizio – politico sì, ma il più possibile obiettivo –, in un caso, quanto al rispetto delle regole, previste nella legislazione vigente, sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge¹¹², nell'altro, quanto alla corretta redazione sia delle disposizioni di principio sia delle disposizioni procedurali che devono guidare l'attività normativa del Governo.

da non le sole disposizioni contenenti deleghe o delegificazioni, bensì tutto il contenuto dei progetti di legge ad esso trasmessi ai sensi dell'art. 16-bis, c. 6°-bis, reg. Camera, configurandosi così come un passaggio necessario per tutti i testi all'esame della Camera in cui compaiano norme di delega o di delegificazione (cfr. C. CIUFFETTI, *L'attività svolta*, cit., 34).

¹¹¹ Nel senso che il Comitato per la legislazione svolga «un'attività di controllo su atti normativi» cfr. F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione*, cit., 711, che si spinge fino a parlare di «un vero e proprio controllo preventivo di legittimità». Il fatto che il Parlamento eserciti (anche) una funzione di controllo (di natura peraltro chiaramente politica) attraverso l'approvazione di un atto legislativo non deve sorprendere più di tanto: è piuttosto frequente, nei parlamenti contemporanei, che, all'interno del procedimento di approvazione della legge, vi siano fasi e sub-procedimenti nei quali le Camere, insieme alla funzione legislativa, ne esercitano anche delle altre (cfr., in questo senso, P. AVRIL-J. GIQUEL, *Droit parlementaire*, II ed., Montchrestien, Paris, 1996, 127 ss. e A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., 213 ss., spec. 219 e, volendo, il nostro *Alcunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, a cura di F. PAU Y VALL, Aranzadi, Pamplona, 2001, 117 ss.).

¹¹² Il riferimento era originariamente inteso alle norme contenute nell'art. 15, l. n. 400/1988 (su cui cfr. ampiamente F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della l. n. 400/1988 relative alla potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Cedam, Padova, 1998, 53 ss., spec. 65 ss. e, in rapporto all'art. 96-bis, A. CELOTTO-A. MENCARELLI, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. parlam.*, 1998, 651 ss., spec. 673 ss.). Trattandosi, peraltro, di un classico esempio di rinvio mobile, tale parametro si presta ad essere integrato, in caso di ulteriori limiti previsti nella legislazione vigente: ed è questo ciò che è ora accaduto per effetto dell'entrata in vigore della l. n. 212/2000 («Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»), il cui art. 4 ha stabilito che «non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti». In effetti, il Comitato per la legislazione, nella premessa del parere espresso sul (disegno di legge di conversione del) d.l. n. 268/2000 (nel testo trasmesso dal Senato), ha chiarito che la l. n. 212/2000, «individuando un ulteriore limite di contenuto dei decreti-legge, ha ampliato il parametro di giudizio del Comitato, di cui all'articolo 96-bis, c. 1°» reg. Camera (A.C., XIII legisl., boll. giunte e comm., 2 novembre 2000).

E, in effetti, l'obbligatorio coinvolgimento del Comitato per la legislazione – il quale, nell'arco di meno di due anni e mezzo, ha avuto modo di esprimersi 56 volte ai sensi dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis*, del regolamento¹¹³ – ha aiutato a migliorare tecnicamente la modalità di redazione delle disposizioni recanti deleghe e delegificazioni, sia nelle previsioni contenutistiche (i principi e i criteri direttivi; le norme generali regolatrici della materia), sia nelle disposizioni procedurali (i pareri parlamentari e quelli di altri soggetti), sia infine nel corretto richiamo della norma di riferimento (l'art. 76 Cost.; l'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988; l'art. 7, l. n. 50/1999)¹¹⁴.

Ovviamente, quello del Comitato per la legislazione non costituisce né può costituire un intervento decisivo. E ciò in primo luogo perché i pareri espressi dal Comitato non hanno effetti giuridicamente vincolanti, e non sono neppure caratterizzati, in tutto, da tassi di recepimento particolarmente elevati, in generale così come laddove riguardino disegni di legge di delega o di delegificazione¹¹⁵. In secondo luogo, perché il compito di predisporre testi normativi di buona qualità non spetta al Comitato bensì alla Commissione parlamentare di merito, che ha esaminato il progetto, la quale deve svolgere

¹¹³ I dati citati nel testo si riferiscono al periodo compreso tra il 10 agosto 1999, data di entrata in vigore dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis*, reg. Camera, e il 7 novembre 2001.

¹¹⁴ Il Comitato per la legislazione ha richiamato l'attenzione delle Commissioni sulla necessità di specificare l'oggetto della delega, di individuare con precisione (e in partizioni diverse del testo rispetto alla definizione dell'oggetto) i principi e i criteri direttivi della medesima, di non parlare di delega correttiva ove sussistano nuovi principi e criteri direttivi, di far emergere anche dal titolo il carattere di legge delega, nonché di non richiamare inutilmente il comma dell'art. 17, l. n. 400/1988 per l'emanazione di un regolamento di attuazione (per un esempio, cfr. i pareri espressi in A.C., XIII legisl., boll. giunte e comm., 24 febbraio 2000, 3 ss.). Per ulteriori esempi, si veda la già ricordata relazione del presidente Nardini (A.C., XIII legisl., boll. giunte e comm., 13 luglio 2000, 12 ss.).

¹¹⁵ Nella XIII legislatura sono state accolte, in generale, poco meno della metà (il 45,7%) delle condizioni e circa un quarto (il 24,3%) delle osservazioni. Al 7 novembre 2001 il dato è meno incoraggiante (benché ancora decisamente parziale): sono state accolte un terzo delle condizioni (il 33,3%) e meno di un quarto delle osservazioni (il 23,2%). Se si considerano i soli pareri espressi ai sensi dell'art. 16-*bis*, c. 6°-*bis*, reg. Camera, risultano accolte 5 condizioni su 19 (il 26,3%) e 8 osservazioni su 33 (il 24,2%). Si tratta di dati che si prestano ad una duplice lettura: se ne può ricavare la non irrilevanza dei pareri del Comitato per la legislazione, ai quali è stato assicurato un seguito in un numero tutt'altro che esiguo di casi (specie se si tiene conto della difficoltà di recepire i pareri del Comitato ove espressi su disegni di legge di conversione di decreti-legge all'esame della Camera in seconda lettura, e perciò sostanzialmente inemendabili); traendo spunto dai medesimi dati si può, invece, sottolineare come essi evidenzino un raccordo ancora non del tutto soddisfacente tra Comitato per la legislazione e Commissioni di merito, le quali tendono spesso a vedere il contributo del Comitato come un ostacolo (ulteriore) all'*iter* del progetto di legge, anziché come un utile contributo alla redazione di testi normativi più chiari ed efficaci.

un'adeguata istruttoria legislativa, mentre il Comitato per la legislazione ha la funzione di assolvere ad un ruolo «di sponda», garantendo cioè che la Commissione di merito non trascuri i profili di qualità della legislazione: la visione intersettoriale che è propria di tale organo appare infatti come la più idonea per favorire il conseguimento di un obiettivo che altrimenti rischierebbe di risultare il più delle volte sacrificato rispetto agli interessi perseguiti dalle commissioni di settore nella propria attività legislativa. Infine – va da sé – non si deve dimenticare che un intervento siffatto esiste, al momento, solo presso uno dei due rami del Parlamento. Il Senato, infatti, nel corso della XIII legislatura, poco dopo l'istituzione del Comitato per la legislazione presso la Camera, si è domandato se fosse il caso di dar vita a un organo analogo: la risposta – ricavabile per implicito dal fatto che la Giunta per il regolamento del Senato non abbia più affrontato il tema, dopo averne affidato l'approfondimento, insieme a quello sulle nuove procedure di bilancio, a due relatori – è stata negativa, avendo i senatori preferito limitarsi per il momento ad osservare il funzionamento di un organo così innovativo¹¹⁶.

Particolarmente interessanti appaiono, dal punto di vista qui prescelto, i pareri relativi a disegni di legge di delega espressi dal Comitato per la legislazione nei primi mesi della XIV legislatura. Attraverso tali pareri, il Comitato si è pronunciato su progetti di legge tutt'altro che marginali¹¹⁷, affrontando questioni specificamente riferite alla formulazione delle norme di delega, sia nei profili procedurali sia in quelli contenutistici, oltre alle questioni di ordine più generale, attinenti al coordinamento del testo con la legislazione vigente o alla sua strutturazione interna. Ad esempio, i pareri del Comitato

¹¹⁶ Cfr. A.S. XIII legisl., boll. giunte e comm., 1° luglio 1999. Il Senato, peraltro, ha tenuto anch'esso ben presente l'obiettivo della «qualità della legislazione», tra l'altro adottando – rispettivamente, nel gennaio 1997 e nell'aprile 2001 – le circolari sull'istruttoria legislativa e sulla formulazione tecnica dei testi normativi, nonché rafforzando la strumentazione per conseguirlo, sia pure seguendo strade diverse da quelle adottate dalla Camera: per un verso, attraverso la Commissione Affari costituzionali, i cui pareri hanno prestato maggiore attenzione ai profili qualitativi dei progetti di legge e, per altro verso, mediante il potenziamento delle strutture tecniche di supporto (si segnala in proposito la recente istituzione, nell'ambito della riforma dell'amministrazione che ha avuto luogo nel febbraio-marzo 2001, del Servizio per la qualità degli atti normativi).

¹¹⁷ Si è trattato del disegno di legge di riforma del diritto societario (A.C., XIV legisl., n. 1137, ora l. n. 366/2001), del disegno di legge recante primi interventi per il rilancio dell'economia (A.C., XIV legisl., n. 1456, ora l. n. 383/2001; c.d. legge Tremonti), del disegno di legge recante interventi per il rilancio delle attività produttive (A.C., XIV legisl., n. 1516, ora l. n. 443/2001), del disegno di legge comunitaria 2001 (A.C., XIV legisl., n. 1533, sul quale il Comitato si è espresso due volte, a seguito delle modifiche apportate dalla Commissione di merito) e del disegno di legge di riforma dell'organizzazione del Governo (A.C., XIV legisl., n. 1534).

hanno richiamato l'attenzione delle commissioni di merito sulla formulazione delle deleghe correttive¹¹⁸; sull'esigenza di definire in modo più compiuto l'oggetto e i principi e criteri direttivi della delega¹¹⁹; sulla collocazione in commi a se stanti, distinti da quelli recanti norme di delega, delle disposizioni di immediata applicazione¹²⁰; sulle forme di previsione del parere delle Commissioni parlamentari¹²¹; sul coordinamento del progetto di legge con i testi unici «misti»¹²²; sul rapporto tra la nuova disciplina delle società di capitali e delle società cooperative e la struttura del codice civile¹²³; sulla esigenza di suddividere il testo in più articoli, corredati di rubriche¹²⁴.

All'intensa e piuttosto rigorosa attività del Comitato per la legislazione, che su questi progetti di legge di delega, così come su tutti i testi fin qui esaminati dall'inizio della XIV legislatura, ha agito sempre concordemente, senza che alcuno dei suoi componenti facesse ricorso alla possibilità, pur prevista, di esprimere opinioni dissenzianti, non ha finora fatto riscontro, però, come si è prima rilevato, un livello adeguato di attenzione da parte delle Commissioni di merito o dell'Assemblea. Peraltro, almeno in un paio di (importanti) casi, sul tasso di accoglimento dei rilievi del Comitato ha giocato negativamente il carattere – almeno nelle intenzioni – ‘blindato’ che ha assunto l'esame in seconda lettura dei disegni di legge di delega rientranti nel cosiddetto ‘pacchetto dei cento giorni’ (su questi testi cioè il Governo ha chiesto al ramo del Parlamento incaricato di esaminarli in seconda lettura di non apportare alcuna modifica al disegno di legge come approvato dall'altra

¹¹⁸ Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 18 ottobre 2001, 6.

¹¹⁹ Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 11 ottobre 2001, 6 (con riferimento al disegno di legge comunitaria 2001) e, soprattutto, A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 18 ottobre 2001, 6 (con riferimento all'art. 5-*bis* dell'A.C. n. 1516).

¹²⁰ Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 19 settembre 2001, 5.

¹²¹ Un rilievo in proposito compare pressoché in tutti i pareri espressi dal Comitato per la legislazione, in molti casi allo scopo di invitare la Commissione di merito a rispettare la più volte ricordata circolare sulla redazione tecnica dei testi legislativi laddove (punto 2, lett. g) stabilisce, a tutela della sfera di autonomia riservata alle Camere, che «le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuano l'organo parlamentare competente (salva l'attribuzione per legge della predetta pronuncia ad un organismo bicamerale) e prevedono la trasmissione dell'atto “al Parlamento”».

¹²² Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 26 settembre 2001, 5.

¹²³ Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 24 luglio 2001, 6. Nel recepire tale indicazione, l'art. 1, c. 2°, l. n. 366/2001 ha stabilito che la riforma realizzerà il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti «novellando, ove possibile, le disposizioni del codice civile».

¹²⁴ Cfr. A.C., XIV legisl., boll. giunte e comm., 26 settembre 2001, 4.

Camera): anche in questo caso, insomma, si è assistito ad una forma di ‘forzatura’ della volontà parlamentare da parte del Governo, allo scopo di farsi attribuire deleghe legislative di notevole ampiezza in settori ritenuti cruciali per l’attuazione del suo programma (nella specie, l’incentivazione alle attività produttive e lo sviluppo delle infrastrutture).

La sensazione, in definitiva, è che le forze politiche, specie sulla spinta del consenso elettorale, abbiano spesso la tentazione di ‘tirare diritto’ e di provare a riproporre alcune delle ‘forzature’ registratesi nella scorsa legislatura, sulla base di una perversa logica del maggioritario e dell’alternanza, per cui tutto ciò che ha fatto in passato il Governo all’inizio della XIII legislatura lo potrebbe legittimamente fare anche il nuovo Esecutivo. L’auspicio è che, invece, i passi avanti che sono stati faticosamente compiuti nella direzione di un più equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento e di un più pieno rispetto della disciplina costituzionale relativa alla delega legislativa possano consolidarsi e considerarsi acquisiti, magari attraverso convenzioni o consuetudini costituzionali: altrimenti, il rischio è quello di assistere ad un mero gioco delle parti tra un Governo (e la sua maggioranza) che cerca di violare o, più spesso, di eludere le previsioni costituzionali e di un’opposizione che lamenta solo in modo strumentale ed indiscriminato l’eccessivo ricorso alla legislazione delegata (salvo poi utilizzare le stesse tecniche una volta divenuta maggioranza). In questo (faticoso) percorso – che è uno di quelli che dovrebbero condurre verso una più matura democrazia maggioritaria – l’intervento di un organo parlamentare a composizione paritaria tra maggioranza e opposizione, anche se non raggiunge risultati decisivi nell’immediato, può forse aiutare a comprendere che il rispetto delle regole, di quelle costituzionali ma anche di quelle di «galateo istituzionale» e di buona legislazione, è interesse di tutti, a prescindere dalla collocazione dell’una o dell’altra forza politica alla maggioranza o all’opposizione.