

RIFLESSIONI SU ALCUNI ASPETTI PROBLEMATICI DELLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA. IN PARTICOLARE: LA “SISTEMAZIONE” NORMATIVA TRAMITE DELEGA, IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELL’ADOZIONE DEI DECRETI DELEGATI E IL RICORSO AI DECRETI INTEGRATIVI E CORRETTIVI*

GLORIA MARCHETTI**

Sommario

1. Il discostamento della delegazione legislativa dal modello costituzionale. 2. L’eccessivo ricorso alla delegazione legislativa e le deleghe di “sistemazione” normativa. 3. Il mancato rispetto, da parte del Parlamento, dei contenuti della legge delega. 3.1. Le problematiche relative ai decreti integrativi e correttivi. 4. Il mutamento dei rapporti tra Parlamento e Governo, nel processo di delegazione legislativa, rispetto al dettato costituzionale. In particolare: il rafforzamento del ruolo consultivo del Parlamento nell’adozione dei decreti delegati. 5. Brevi considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

G. MARCHETTI, *Riflessioni su alcuni aspetti problematici della delegazione legislativa. In particolare: la “sistemazione” normativa tramite delega, il ruolo del Parlamento nell’adozione dei decreti delegati e il ricorso ai decreti integrativi e correttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “I poteri normativi del Governo”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

** Ricercatore confermato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Milano.
Contatto: gloria.marchetti@unimi.it.

1. Il discostamento della delegazione legislativa dal modello costituzionale

Dall'esame delle prassi recenti relative all'istituto della delegazione legislativa¹, emergono alcune significative tendenze.

Si tratta di tendenze che hanno portato, in generale, ad un progressivo allontanamento di quest'ultimo dal modello costituzionale².

¹ Sulla delegazione legislativa, si vedano, tra gli studi più significativi: G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa. Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 165 ss.; G. ABBAMONTE, *Aspetti della delegazione legislativa*, in *Annali dell'Università di Macerata*, 1959, XXIII, 163 ss.; ID., *Leggi delegate*, in *Enc. forense*, IV, Vallardi, Milano, 1959, 723 ss.; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Noviss. Dig. it.*, V, Utet, Torino, 1960, 293 ss.; ID., *Art. 76*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 1 ss.; E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1956; P.G. GRASSO, *Decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 867 ss.; A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 1972; ID., *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 939 ss.; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Art. 76 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 470 ss.; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, agg. 1993, 1 ss.; G. BOGNETTI, *Legislation, Delegated*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994; P. PERLINGIERI, P. FEMIA, *Commento all'art. 76*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, 518 ss.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, III, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006, 1760 ss.; M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1484 ss.; F. POLITI, *Delega legislativa (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 2006, 1 ss.; M. MALO, *Art. 76*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 695 ss. Per un esame di specifici aspetti relativi alla delega legislativa, si vedano le seguenti monografie: M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, Padova, Cedam, 1981; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001; P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Giuffrè, Milano, 2005. Sull'evoluzione recente dell'istituto della legislazione delegata si vedano i seguenti scritti: AA.VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale. Atti del Convegno, Pisa 11 giugno 2002*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Giuffrè, Milano, 2003; G. FAMIGLIETTI, *Le deleghe legislative*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 419 ss.; F. ROSELLI, *La delega legislativa*, in N. LIPARI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 423 ss.; L. IANNUCILLI, A. DE VITA (a cura di), *La delega legislativa*, 2008, in www.cortecostituzionale.it; AA.VV. *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009; E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Cedam, Padova, 2009; A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016.

² In tal senso, S. SPUNTARELLI, *Trasformazione della delega. Deleghe integrative e correttive*, in M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, cit., 1493 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, 158; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 170 ss. In termini generali, G. TARLI BARBIERI (*La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 13) evidenzia che «nel più recente periodo appare evidente la

2. L'eccessivo ricorso alla delegazione legislativa e le deleghe di "sistemazione" normativa

Come osservato in più occasioni dalla dottrina costituzionalistica, la delega legislativa ha avuto una forte espansione, a partire dalla XI legislatura, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo.

Si inserisce in questo *trend*³, il ricorso sempre più massiccio a tale istituto che si è avuto negli ultimi anni. In effetti, dopo gli anni dei Governi Monti (XVI legislatura) e Letta (XVII legislatura), in cui il ricorso alla delega aveva subito un calo, nel successivo periodo della XVII legislatura, si è registrato un significativo utilizzo di tale istituto. È stato soprattutto a partire dal 2014, a seguito dell'avvio del Governo Renzi, che la delega legislativa è stata utilizzata per realizzare importanti riforme. In un periodo storico in cui maggioranze non coese hanno incontrato difficoltà ad adottare decisioni, attraverso l'approvazione di leggi da parte del Parlamento, si è preferito ricorrere alla delegazione legislativa per disciplinare settori materiali particolarmente delicati che non avrebbero ottenuto un consenso parlamentare. Il rischio, però, è quello di avere un'inattuazione o un'attuazione solo parziale – o addirittura difforme – delle deleghe di riforma di tali settori. Si è così

complessiva trasfigurazione delle fonti governative che appaiono ormai assai lontane nella prassi dalle previsioni contenute nella legge n. 400 ma forse, più a monte, dallo stesso quadro costituzionale»

³ Sul massiccio ricorso della delegazione legislativa, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si vedano: N. LUPPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in AA.VV., *Il Parlamento Repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999, 361 ss.; P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, in AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Roma, 6-7 novembre 1998*, Cedam, Padova, 1999, 257 ss.; F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, 1 ss. spec. 41 ss.; C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, ivi, 170 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in *Annuario 2000, Il Parlamento. Atti del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 12-13-14 ottobre 2000*, Cedam, Padova, 2001, 156; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in AA.VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Giuffrè, Milano, 2003, 47 ss.; G. SILVESTRI, *"Questa o quella per me pari sono..."*. *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso. Pisa, 3-4 marzo 2005*, Edizioni Plus, Pisa, 2006, 185 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma palazzo della Consulta*, cit., 333 ss.; G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano, 2012, 144 ss.; A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400/1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

sacrificato il principio costituzionale della preferenza della legge, come strumento ordinario di normazione, in quanto caratterizzata da un procedimento di adozione volto ad assicurare una serie di garanzie, anche alle minoranze, e il principio della rappresentanza⁴.

Pertanto, si è avuto un discostamento dal modello costituzionale imperniato sulla centralità della legge ordinaria del Parlamento e sul carattere residuale della delegazione legislativa⁵.

⁴ Al riguardo, la Corte costituzionale ha espressamente ribadito che quello della preferenza per la legge costituisce un principio cardine del nostro ordinamento, in quanto espressione anche delle minoranze e di una democrazia plurale (cfr. C. cost., 23 maggio 2007, n. 171, sulla quale si vedano: S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, 2007; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 2677 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, 2007, 3599 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità e urgenza*, in *Quad. cost.*, 2007, 831 ss.; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo (nota a Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171)*, in *federalismi.it*, 2007; ID., *Corte costituzionale e sindacato dei presupposti di costituzionalità del decreto legge*, in *Rass. parl.*, 2007, 1001 ss.; L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in *Amministrazione in cammino*, disponibile all'indirizzo: www.amministrazioneincammino.luiss.it, 3 settembre 2007; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 2007; G. MONACO, *Decreto-legge, legge di conversione e legge di sanatoria di fronte al sindacato della Corte costituzionale*, in *Dir. pubb.*, 2007, 581 ss.; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la Corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza*, in *Foro it.*, 2007, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, *ivi*, 2664 ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 2007, 1676 ss.; A. PACE, *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 273 ss.; D. GALLIANI, *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium Iuris*, 2012, 802 ss.

⁵ In dottrina, ritengono, tra gli altri, che la delegazione abbia un carattere eccezionale: L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., 295; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, 266; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., 2; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., 23; M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, cit., 67-68; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, 162; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, cit., 13; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, cit., 1762; A. ANZON DEMMING, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 8 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit.; G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., 145; I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 419.

Un esempio significativo dei rapporti tra Parlamento e Governo, nell'ambito del procedimento di delegazione, è offerto dalle deleghe legislative volte ad una "sistemazione" legislativa.

Da un lato, il legislatore, soprattutto nella XVII legislatura, non ha adottato un approccio unitario di sistemazione legislativa attraverso la delega: così «il termine "riordino" è divenuto sinonimo di "semplificazione", per lo più amministrativa, quando non di vera e propria "riforma" (come nel caso della riforma del sistema delle autonomie, del mercato del lavoro, delle pubbliche amministrazioni e degli appalti pubblici)⁶.

Dall'altro lato, sempre nello stesso periodo, anche nei casi in cui il legislatore ha delegato al Governo ampi poteri "di sistemazione", quest'ultimo ha spesso esercitato le deleghe più in termini di riassetto che di innovazione e, talora, ne ha dato un'attuazione parziale o, addirittura, distorta⁷. Quest'ultima tendenza porta a riflettere su due aspetti. Un primo aspetto riguarda la legittimità di decreti legislativi che non danno una completa attuazione alla legge delega o ne danno un'attuazione distorta. Al riguardo, appare opportuno compiere una distinzione. Nei casi in cui i decreti delegati prevedono un'attuazione parziale della delega, non si ravvisa un'illegittimità, avendo sempre il Governo la possibilità di esercitare la delega, in maniera discrezionale, nel rispetto dei limiti posti dalla legge di delega, e anche di esercitarla solo in parte, nonché di non esercitarla affatto. In relazione, invece, ai decreti legislativi che danno un'attuazione distorta della delega — perché si inseriscono nell'ottica di realizzare le sistemazioni normative contemplate nella legge di delega ma, in realtà, non realizzano la finalità di raccogliere in un unico testo la disciplina di un determinato settore — si nutrono forti dubbi di costituzionalità⁸. Un secondo aspetto degno di nota riguarda i motivi che inducono il Governo, anche nei casi in cui il legislatore gli delega ampi poteri "di sistemazione", a esercitare le deleghe più in termini di riassetto che di innovazione o a esercitarle solo parzialmente. Un

⁶ Così G. MOBILIO, *I più recenti tentativi di "sistemazione" tramite delega legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, p. 27 ss.

⁷ Al riguardo, G. MOBILIO (*I più recenti tentativi di "sistemazione" tramite delega legislativa*, cit., p. 37) osserva come si sia sviluppata una tendenza dell'esecutivo a «esercitare con molta cautela il potere delegato, senza sfruttare appieno le potenzialità delle deleghe finalizzate a realizzare operazioni di sistemazione legislativa».

⁸ In proposito, G. MOBILIO (*I più recenti tentativi di "sistemazione" tramite delega legislativa*, cit., p. 36 ss.), parla di prassi che «assurge (...) a fenomeno patologico, perché maschera dietro un intervento asseritamente di sistemazione una operazione invece incompleta, a danno dell'intelligibilità del quadro normativo» (p. 45). L'Autore, nello specifico, osserva che queste ipotesi, in cui «i contenuti assunti dai decreti legislativi di sistemazione stravolgono la ratio della delega e compromettono l'operazione sottesa» «rappresentano la spia di un esercizio del potere delegato che (...) appare suscettibile di censura, quanto non di una vera e propria illegittimità» (p. 51).

motivo per cui l'esecutivo tende spesso a dare una parziale attuazione alla delega o a non darvi attuazione, è dovuto a un timore, da parte dello stesso, che i decreti possano essere dichiarati incostituzionali. Al riguardo, non va trascurato l'orientamento, oramai consolidato, della Corte costituzionale di particolare severità proprio in merito alle deleghe per il riordino o il riassetto di norme preesistenti; essa ha ritenuto che l'esercizio di poteri innovativi non necessari in rapporto alla finalità del riassetto, da parte del legislatore delegato, deve essere rigorosamente circoscritto (si vedano, più recentemente, le sentt. nn. 225 del 2009 e 230 del 2010). Tanto che la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, di alcuni articoli del Codice del turismo (d.lgs. n. 79 del 2011) e del Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010), adottati sulla base della delega c.d. taglia-leggi, nonché di alcune norme del Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010), laddove ha ritenuto che la portata delle norme delegate oltrepassassero i confini di una mera razionalizzazione della normativa in materia. Un altro motivo, invece, è di natura politica. Il Governo, spesso, non vuole assumersi la responsabilità politica di compiere determinate scelte nell'ambito delle sistemazioni normative tramite delega.

3. Il mancato rispetto, da parte del Parlamento, dei contenuti della legge delega

Ha contribuito ad allontanare la delegazione legislativa dal modello costituzionale anche la tendenza del Parlamento ad adottare leggi di delega che trascurano le previsioni dell'art. 76 Cost., riguardo, in particolare, i contenuti delle stesse.

Quanto all'oggetto, si è rafforzata la propensione del legislatore a definire oggetti assai eterogenei e ampi. Si inseriscono in questo solco, per esempio, le numerose leggi di delega approvate nella XVII legislatura: la legge 7 aprile 2014, n. 56 (la cd. legge Delrio), che prevedeva un ampio riordino del sistema degli enti territoriali; le leggi 10 dicembre 2014, n. 183 (il cd. *Jobs Act*) e 7 agosto 2015, n. 124 (cd. Madia), in materia, rispettivamente, di lavoro e di amministrazioni pubbliche, che contenevano diverse deleghe aventi oggetti eterogenei. Il legislatore, inoltre, non ha talora specificato in maniera puntuale, nella legge di delega, l'oggetto, limitandosi a prevedere gli obiettivi che si volevano perseguire. Così, ad esempio, il *Jobs Act* si proponeva l'obiettivo di rilanciare l'occupazione nel nostro Paese e la legge Madia aveva l'obiettivo di riorganizzare le strutture e le funzioni delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un *trend* non compatibile con il dettato costituzionale che, invece, impone che il conferimento della delega riguardi "oggetti definiti"; ciò allo scopo di limitare l'ambito di intervento normativo del Governo.

Anche in merito ai principi e criteri direttivi sono state adottate leggi di delega, soprattutto negli ultimi anni, che si discostano dal modello costituzionale. In varie leggi di delega, soprattutto di quelle che prevedono ampie riforme, si riscontrano principi e criteri direttivi vaghi e generici — che, talvolta, si configurano come l’oggetto della stessa o si identificano nelle finalità della legge — o sono deducibili per *relationem*. Sia il *Jobs Act* che la legge Madia, ad esempio, contenevano principi e criteri direttivi piuttosto generici rispetto a importanti deleghe. Al riguardo, nonostante tale prassi sia stata ammessa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, non va trascurato che essa può comportare, come conseguenza, un rafforzamento e un ampliamento della discrezionalità dell’esecutivo nel dare attuazione alla delega⁹.

Riguardo al termine per l’esercizio della delega, si è rafforzata la tendenza a prorogare i termini per l’attuazione della legge delega, anche per più volte, talora oltre un termine “ragionevole” per l’esercizio della stessa. Spesso, come si avrà modo di approfondire di seguito, ciò avviene perché sono differiti i termini per l’esercizio di deleghe integrative e correttive. Talora, invece, si sono prorogati i termini di una delega addirittura attraverso leggi di conversione di decreti-legge. Al riguardo è innegabile che si crei una situazione di instabilità della disciplina oggetto di delega che appare tanto più grave quanto più è prorogato il termine per l’adozione del decreto delegato¹⁰.

3.1. Le problematiche relative ai decreti integrativi e correttivi

Dall’analisi della recente prassi, emerge la tendenza del legislatore a prevedere, in maniera oramai generalizzata, le deleghe integrative e correttive¹¹. Ciò non solo, come avveniva in passato, nei casi di deleghe che

⁹ In tal senso, A. SAITTA, *Sull’uso della delega legislativa per l’emanazione del codice del processo amministrativo (d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104)*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Cacucci editore, Bari, 2012, 265 ss.

¹⁰ In tal senso, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9, Disposizioni sulla legge in generale*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna, Roma, 2011, 503.

¹¹ Sull’evoluzione della prassi relativa ai decreti legislativi integrativi e correttivi si vedano: N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi e prospettive*, Milano, 1996; ID., *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi “correttivi”*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 45 ss.; M. CARTABIA., *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L’effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Giuffrè, Milano, 1998, 116; ID., *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in F. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 1, 65 ss.; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc.dir.*, aggiornamento, VI, Giuffrè, Milano, 2002, 706 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 40

prevedono processi di riforma che richiedono un'attuazione in tempi lunghi e in più fasi — una prima fase di attuazione della delega, attraverso decreti principali, e una fase successiva in cui il Governo provvede, in base agli effetti che si sono avuti, attraverso ulteriori decreti, ad apportare le necessarie integrazioni e correzioni ai precedenti provvedimenti — ma anche nei casi di deleghe riguardanti singoli settori. Tuttavia, l'introduzione generalizzata, nella legge delega, delle deleghe integrative e correttive solleva alcune perplessità. Sembra, infatti, che tale tendenza derivi dall'idea del legislatore delegante che il Governo sia incapace di adottare, fin dall'inizio, una disciplina completa, oggetto della delega, ma che esso abbia bisogno, invece, di un periodo in cui valutare gli effetti di un decreto principale per poi intervenire, successivamente, ad integrare o modificare lo stesso. Idea che, però, legittima il Governo a un certo "disimpegno" in sede di prima attuazione della delega, in quanto quest'ultimo ha sempre la possibilità di intervenire, in un periodo successivo, con decreti integrativi e correttivi. Per altro verso, inoltre, si delinea una legislazione delegata "per fasi" non prevista dal dettato costituzionale: in una prima fase il Governo, con il decreto principale, detta una normativa che ha un carattere "provvisorio" e che non è sufficientemente dettagliata, rinviando ad una fase successiva per una disciplina più puntuale¹².

Vi è poi un'altra tendenza della prassi che appare degna di nota. Spesso vengono prorogati, come si è avuto modo di osservare, non solo i termini delle deleghe principali ma anche quelli dei decreti integrativi e correttivi. Ciò comporta, talora, un eccessivo differimento dei termini per l'esercizio della delega e, di conseguenza, una significativa instabilità normativa¹³, da un lato, e l'attribuzione al Governo di un ampio lasso di tempo per attuare la delega,

ss. Recentemente, L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 3, sottolinea che, nel periodo della XVII e XVIII legislatura, «la previsione di una delega integrativo-correctivo, che si affianchi alla delega principale, è contenuta in pressoché tutte le deleghe legislative».

¹² In tal senso, L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 10, il quale sottolinea che il ricorso costante ai decreti integrativi e correttivi «costituisce una sorta di "paracadute", a lunga durata, a fronte di una prima attuazione della legge delega affrettata o incompleta: quindi, non tanto "leggi in prova", bensì una disciplina approssimativa al fine di "prenotare" il rispetto del termine finale della delega principale: il prodotto legislativo di scarsa qualità è poi perfezionabile, anche in parti essenziali, con successivi interventi assicurati dal lungo termine della delega integrativo-correctiva». Su quest'aspetto, si veda, diffusamente, M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, cit., 45 ss. e, della stessa Autrice, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, cit., 75 ss.

¹³ Sul ricorso alle deleghe all'emanazione di decreti integrativi e correttivi e sulle conseguenze sulla certezza del diritto, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 33 ss.

dall'altro. In questo modo, dunque, l'esecutivo, arriva ad avere, in determinati settori, un potere decisionale che va ben oltre un congruo termine¹⁴.

In questo contesto, si inserisce poi la tendenza, difficilmente riconducibile al dettato costituzionale, a prorogare non solo i termini delle deleghe principali ma anche quelli dei decreti integrativi e correttivi attraverso leggi di conversione di decreto-legge. Si tratta di una tendenza che determina un'interazione fra due istituti, quello della delegazione legislativa e quello della decretazione d'urgenza, che non sembra costituzionalmente legittima¹⁵. A ciò si aggiunga che non sono mancati casi in cui sono state attribuite o "riaperte" deleghe integrative e correttive a distanza di tempo dall'esercizio della delega principale, al fine di permettere un intervento normativo relativamente a settori già oggetto di precedenti riforme, con la possibilità, da parte del Governo, di modificare i principi e criteri direttivi¹⁶.

Vi sono poi altre due tendenze sulle quali si nutrono dubbi di costituzionalità.

Si riscontra talora una tendenza, da parte del Governo, a utilizzare le deleghe integrative e correttive per intervenire in maniera fortemente innovativa, piuttosto che integrativa e correttiva, rispetto alle scelte operate nel decreto principale. Ci si limita a ricordare, al riguardo, che, solitamente ciò è avvenuto nel passaggio da una legislatura all'altra. Esemplicativi sono, in tal senso: la delega in materia di ambiente fra la XIV e XV legislatura; la delega avente a oggetto il ricongiungimento familiare fra XV e XVI legislatura; la delega per la riforma del Terzo settore nel passaggio fra la XVII

¹⁴ In proposito, L. GORI (*Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 8 ss.), sottolinea che «I termini per le deleghe integrativo-correttive sono generalmente più lunghi rispetto a quelli della delega principale» e parla di «una sorta di "spostamento" quasi-permanente del potere decisionale in certi ambiti».

¹⁵ In tal senso, L. Gori, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 8 parla di «interazione patologica fra delega legislativa e decretazione d'urgenza». Si veda, altresì, dello stesso Autore, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni ai tempi della "crisi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

¹⁶ Si veda, M. CARTABIA, *Decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo*, cit., sp. 87 ss. Al riguardo, si vedano le puntuali osservazioni di L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 9, il quale osserva che «Tale fenomeno è parzialmente differente rispetto a quello della riapertura dei termini una delega integrativo-correttiva già conclusa (tramite legge di conversione di decreto-legge), riferita ad uno o più decreti legislativi già emanati, con contestuale definizione di nuovi principi e criteri direttivi, aggiuntivi o sostitutivi di quelli attribuiti nella legge di delega originaria: è il caso recente, ad es., della già richiamata legge n. 132 del 2018, di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. decreto-sicurezza), che "riapre" una delega significativamente distinta in una parte solo «integrativa» (in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze armate) ed in una parte anche «correttiva» (in materia di riordino dei ruoli delle forze di polizia), innovando l'apparato di principi e criteri direttivi. In tal senso, sembra che il potere attribuito al Governo abbia una differente ampiezza, in relazione all'utilizzo diverso (e – pare – consapevole) dei due aggettivi».

e XVIII legislatura¹⁷. Al riguardo, non si possono che condividere le perplessità sollevate dalla dottrina in merito alla possibilità che una legge di delega possa autorizzare il Governo ad adottare decreti integralmente modificativi dei decreti principali¹⁸.

Dall'esame della prassi più recente, inoltre, emerge un'altra tendenza, quella di operare integrazioni e correzioni attraverso un'altra fonte nelle mani dell'esecutivo (decreto-legge o legge di conversione del decreto-legge, legge di stabilità o di bilancio). I decreti integrativi e correttivi, pertanto, non sono più gli unici strumenti attraverso i quali si provvede ad un'opera di "manutenzione" e correzione dei decreti legislativi principali; per perseguire questo fine, infatti, si ricorre anche a fonti primarie che non solo sono nella disponibilità del Governo ma permettono altresì a quest'ultimo di contare su tempi certi di approvazione¹⁹.

In sostanza, il decreto integrativo e correttivo ha subito un processo di metamorfosi: esso, che dovrebbe essere finalizzato a una modifica o a un'integrazione del decreto principale, viene sempre più spesso utilizzato per una manutenzione e un aggiornamento costante dello stesso, nel lungo periodo, o, addirittura per un esercizio tardivo della delega. Inoltre, vengono prorogati o differiti i termini per le deleghe integrative e correttive,

¹⁷ Sul tema, si vedano: M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 55 ss.; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 90 ss.; E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttivi: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in *Archivio penale*, 28 maggio 2018.

¹⁸ In tal senso, A. PIZZORUSSO, *I decreti legislativi*, in A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, in *Trattato di diritto civile* diretto da Sacco, Torino, Utet, 1998, 121; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 47 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 120. Da ultimo, si veda L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 15, il quale ritiene che «Si tratta di una prassi di dubbia legittimità costituzionale, poiché se il perimetro di intervento è quello dell'integrazione e della correzione, la riscrittura dell'intero decreto legislativo principale o, comunque, di modifica di parti essenziali dello stesso, scollegata da qualsiasi esigenza derivante dall'interpretazione o applicazione del decreto principale, determina una innovazione profonda della disciplina legislativa che si traduce in un vero e proprio nuovo esercizio (tardivo) della delega principale: altri sono gli strumenti che possono essere utilizzati (e, spesso, lo sono già, in concorso con i decreti legislativi integrativi e correttivi) per raggiungere il medesimo scopo».

¹⁹ In tal senso, L. GORI, *Dalla «fonte» decreto legislativo integrativo e correttivo al «fine» di integrazione e correzione (tramite una pluralità di fonti)*, cit., 19 (riprendendo un'espressione di E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 216 ss.), parla di "catene normative" «non costituite, quindi, solo dal succedersi di decreti legislativi principali e decreti legislativi integrativo-correttivi, bensì catene spurie nelle quali si succedono ed alternano, con una analoga finalità integrativo-correttiva, decreti legislativi e modifiche apportate dalle altre fonti primarie, prescelte a seconda di quale sia il "veicolo" più conveniente allo scopo ed al momento nel quale è necessario apportare la modifica».

garantendo al Governo un potere di operare integrazioni e correzioni pressoché illimitato nel tempo. Governo che, peraltro, ha spesso la possibilità di operare integrazioni e correzioni attraverso altre fonti che seguono una procedura di approvazione “motorizzata”. Si tratta di elementi che hanno contribuito a rafforzare il ruolo del Governo non solo nella fase di adozione del decreto principale ma anche in quella di integrazione e correzione dello stesso.

4. Il mutamento dei rapporti tra Parlamento e Governo, nel processo di delegazione legislativa, rispetto al dettato costituzionale. In particolare: il rafforzamento del ruolo consultivo del Parlamento nell'adozione dei decreti delegati

Anche le prassi che si sono sviluppate in relazione alle procedure di delegazione legislativa hanno contribuito a un allontanamento della delegazione stessa dal modello costituzionale. In verità, tali procedure hanno viepiù portato a un mutamento dei rapporti tra Parlamento e Governo, nel processo di delegazione legislativa, rispetto al dettato costituzionale.

Nell'ambito della procedura di adozione della legge di delega, che dovrebbe essere ad appannaggio del Parlamento, si sono sviluppate prassi che hanno rafforzato il ruolo del Governo. Si tratta di prassi che si pongono in contrasto con il dettato costituzionale che, com'è noto, configura la delega come uno strumento nelle mani del Parlamento. Sono numerosi i fattori che hanno portato il Governo ad avere un importante peso nel procedimento di delegazione legislativa. In primo luogo, l'esecutivo presenta i disegni di legge più importanti, determinandone i contenuti e prevedendo, spesso, principi e criteri direttivi vaghi e generici e oggetti ampi²⁰. In secondo luogo, il Governo ricorre, sempre più spesso, alla questione di fiducia su maxi emendamenti per l'approvazione della legge di delega, agevolandone e accelerandone l'approvazione, da parte del Parlamento²¹. In terzo luogo, sono state utilizzate

²⁰ Nelle ultime due legislature, ad esempio, sono state di iniziativa governativa le più significative leggi contenenti deleghe: la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale; la legge n. 56 del 2014, relativa all'assetto del sistema autonomistico; la legge n. 183 del 2014, di riforma del mercato del lavoro; la legge n. 124 del 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; la legge 28 gennaio 2016, n. 11, di riforma in materia di appalti pubblici.

²¹ La questione di fiducia è stata posta al Senato su importanti provvedimenti, quali: la legge n. 56 del 2014, per il riordino degli enti territoriali, approvata con un voto di fiducia su un maxi-emendamento sostitutivo; la legge europea 2013-bis; la legge n. 183 del 2014 di riforma del mercato del lavoro, votata dal Senato con la fiducia e alla Camera sotto la “minaccia” del voto di fiducia. Sul punto, si veda A. GUZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega “in bianco” del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 17 ottobre 2014. Sul tema, più in generale, si cfr.: L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e*

leggi di conversione di decreti-legge non solo, come si è visto, per prorogare i termini per l'esercizio di deleghe, ma anche per riaprire termini di deleghe già scadute o, addirittura, per attribuire *ex novo* deleghe al Governo. È stato, dunque, trascurato l'art. 72 Cost., che, imponendo l'adozione del procedimento legislativo ordinario per l'approvazione della legge di delega, esclude il ricorso al procedimento "speciale" previsto per l'approvazione della legge di conversione del decreto-legge. Inoltre, sono state approvate deleghe legislative nella sessione di bilancio, ossia previste deleghe in disegni di legge collegati alla manovra finanziaria che, date le loro particolari caratteristiche, seguono una corsia preferenziale e dispongono di una procedura contingentata, potendo il Governo chiedere che la Camera deliberi su di essi in data certa (art. 123-bis del regolamento della Camera). Appare significativo, al riguardo, che questa tendenza non si è arrestata nemmeno a seguito dell'approvazione della legge 25 giugno 1999, n. 208 che ha previsto il divieto di utilizzare le deleghe legislative nella legge finanziaria e ha imposto l'obbligo di esaminare i disegni di legge collegati al di fuori della sessione di bilancio²². Appare evidente che questi fattori abbiano indebolito il Parlamento nella fase di adozione e approvazione della legge di delega e rafforzato il ruolo del Governo che ricorre, sempre più spesso, a una sorta di "auto-conferimento" delle deleghe e alla questione di fiducia su maxi-emendamenti. In particolare, il ricorso alla questione di fiducia e l'inserimento di deleghe in disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, dato le particolari procedure di approvazione, penalizzano il confronto parlamentare e un esame approfondito dei relativi contenuti.

Nell'ambito, invece, della procedura di adozione dei decreti delegati, invece, il Parlamento ha progressivamente assunto un ruolo di rilievo, attraverso l'attività consultiva sugli schemi degli stessi. Ci si è, infatti, progressivamente discostati dalle disposizioni della legge n. 400 del 1988 che prevede il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia sugli schemi dei decreti delegati solamente per le deleghe eccedenti i due anni. Dall'esame della prassi emerge una previsione generalizzata di tale parere; parere richiesto alle Commissioni parlamentari competenti o, talora, a

adattamento nel sistema politico italiano, Il Mulino, Bologna, 2004, 225 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS, Roma, 2007, 98 ss.

²² Le più importanti deleghe della trascorsa legislatura — quali il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro e quello di riforma delle amministrazioni pubbliche — costituivano proprio collegati alla manovra finanziaria.

Commissioni parlamentari ad *hoc* istituite dalla legge di delega²³, al fine di seguirne la concreta attuazione²⁴.

Da un lato, è apprezzabile che, attraverso l'acquisizione del parere sugli schemi dei decreti, da parte delle Commissioni parlamentari, si abbia una concreta occasione di confronto tra Parlamento e Governo²⁵. Del resto, gran parte della dottrina ha evidenziato gli aspetti positivi dei pareri parlamentari, soprattutto per quanto attiene a una maggiore garanzia di trasparenza nel

²³ Sulle Commissioni bicamerali consultive istituite ad hoc, si vedano le riflessioni di F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 39 ss., il quale, nel confrontare la Commissione parlamentare per la semplificazione prevista nella legge n. 246 del 2005 (la cd. delega "taglia leggi") e la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale istituita dalla legge n. 42 del 2009, sul cd. federalismo fiscale, osserva che «in entrambi i casi, (...) la Commissione bicamerale, costituita appositamente, è chiamata ad essere un momento di confronto tra le diverse istanze in gioco, oltretutto di controllo parlamentare: si sposta – almeno in parte, e almeno in teoria – in Parlamento il momento istruttorio e concertativo (non solo tra le forze politiche) solitamente svolto in maniera "chiusa" dal Governo per la realizzazione dei decreti attuativi».

²⁴ Emblematiche, in tal senso, sono le Commissioni istituite dalla cd. legge Bassanini del 1997 e la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale da parte della legge n. 42 del 2009. Al riguardo, compiono una classificazione delle tipologie di pareri, in relazione ai pareri espressi dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e legislazione delegata. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 198 ss. Classificazione ripresa, in relazione all'attività della cd. bicameralina, da A. SPERTI, in A. RAFFAELLI, A. SPERTI, *I pareri della Commissione Bicamerale per la riforma amministrativa (cd. bicameralina) sugli schemi di decreto legislativo*, in E. ROSSI, *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relative alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Jovene, Napoli, 2002, 26 ss., in cui A. RAFFAELLI (29 ss.), sottolinea l'importanza di una distinzione tra pareri a contenuto politico, che specificano obiettivi e procedure, e pareri a contenuto tecnico-formale, volti a migliorare la coerenza e la qualità della normazione. Sull'argomento, si vedano, inoltre: A. PALAZZO, *La funzione consultiva parlamentare per il tramite di organismi bicamerali: l'esperienza della commissione bicamerale per la riforma del bilancio dello Stato*, in E. ROSSI, *Il Parlamento "consulente"*, cit., 41 ss.; F. PETRICONE, *Il ruolo delle Commissioni permanenti nei procedimenti di espressione del parere su atti normativi del Governo assegnati a Commissioni bicamerali*, in *Giur. it.*, 2002, 222 ss.; L. GORI, M. MAZZARELLA, G. DELLEDONNE, *L'attività consultiva del Parlamento: alcune note di metodo e tentativi pratici per l'analisi dei pareri parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Vol. II, Plus-Pisa University Press, Pisa, 2008, 345; V. DI PORTO, *Deleghe legislative e codecisione Governo-Parlamento*, in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo ed., Brescia, 2011, 121 ss.

²⁵ In tal senso, N. LUPO, *Il ruolo del Parlamento nella formazione degli atti normativi del Governo: alcune ipotesi interpretative a confronto con la prassi*, cit., 125 ss., il quale sostiene che il parere parlamentare costituirebbe una sorta di continuazione «di quel "dialogo" tra Parlamento e Governo che già ha avuto modo di realizzarsi in occasione della predisposizione della legge di delega». In tal senso, M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., 117 ss., la quale ritiene che i pareri parlamentari contribuiscano a superare l'"opacità" che caratterizza i procedimenti di formazione degli atti normativi del Governo. Per una rassegna delle tendenze relative ai controlli sugli schemi di decreto legislativo, si veda P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del "neoparlamentarismo" nella XIV legislatura*, in *Giur. cost.*, 2005, 2288.

procedimento di attuazione della delega legislativa²⁶. Ed invero, attraverso l'espressione di pareri il Parlamento ha, in concreto, la possibilità, in sede di adozione del decreto legislativo, di effettuare un "controllo politico" nei confronti dell'attività dell'esecutivo e di indirizzare l'attività normativa del Governo. Tale controllo, peraltro, assume una particolare rilevanza dato che il ricorso alla delega avviene sempre più per ragioni di ordine politico, anziché di complessità tecnica. Tanto che anche la Corte costituzionale ha sottolineato la natura consultiva del parere e il suo valore politico, che assume, ovviamente, un diverso significato a seconda di come si definiscono i rapporti di forza tra Parlamento e Governo²⁷. Per altro verso, poi, la collaborazione tra Parlamento e Governo, in sede di espressione del parere, contribuisce a dare una maggiore "autorevolezza" alle scelte dell'esecutivo²⁸ e una maggiore legittimazione al decreto²⁹. Inoltre, l'espressione del parere, da parte delle Commissioni, consente la partecipazione delle opposizioni al procedimento di adozione dei decreti delegati.

Dall'altro lato, tuttavia, l'espressione del parere deve configurarsi esclusivamente come un'attività di indirizzo e di controllo del Parlamento e non può concretizzarsi, di fatto, in una sorta di "co-legislazione". Il legislatore, pertanto, pur potendo indirizzare l'attività normativa dell'organo delegato non può spingersi fino al punto di stabilire e imporre, in maniera unilaterale, determinati contenuti del decreto legislativo, perché tale facoltà spetta all'organo delegato che dovrebbe godere, in questa fase, di poteri discrezionali.

Il potere di incidere sull'attività normativa del Governo, ovviamente, dipende dalla tipologia di parere che viene richiesto: tale potere è minore in caso di pareri che si limitano a prevedere indirizzi, osservazioni e/o inviti,

²⁶ Si vedano, al riguardo: A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 252 ss.; E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Giuffrè, Milano, 252; M. CARTABIA, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": un paradosso dell'effettività?*, cit., 72; N. LUPO, *Alcune tendenze sui pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 156 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., 190; F. PATRONI GRIFFI, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, 102; E. ROSSI, *Il Parlamento "consulente"*, cit., 4 ss. Non sono mancati, per contro, Autori che hanno sottolineato come il sistema dei pareri determinerebbe un'alterazione del modello previsto dalla Costituzione. Si cfr., in tal senso, A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 713.

²⁷ Si cfr. sent. n. 57 del 1982.

²⁸ In tal senso, P. MAGARÒ, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, cit., 160.

²⁹ Al riguardo, si veda F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, cit., il quale osserva come «il legislatore delegante sembra andare a cercare per il legislatore delegato oltre, al di fuori dell'art. 76 Cost. una qualche forma di legittimazione – sia politica che tecnica – che supplisca alla carente legittimità (costituzionale) delle deleghe stesse».

mentre è maggiore se vengono poste condizioni alla proposta di parere³⁰. In quest'ultimo caso, come ha recentemente avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale, la Commissione subordina il rilascio del parere favorevole al rispetto di determinate condizioni³¹.

Nella prassi, tuttavia, non è mancata la previsione di pareri che comportano una violazione del procedimento delegato previsto dall'art. 76 Cost.; articolo che configura una dualità di tale procedimento. Dualità che dovrebbe significare: che il Governo ha la piena responsabilità nella fase di adozione del decreto e deve godere di poteri discrezionali circa la determinazione dei contenuti dello stesso.

In alcuni casi, infatti, non ci si è limitati a formulare osservazioni o proposte ma si è arrivati a prevedere condizioni "emendative" che comportano una violazione del procedimento costituzionale. Alcuni esempi, in tal senso, si rinvengono nella l. n. 42 del 2009 (cd. legge sul "federalismo fiscale") e nel cd. *Jobs Act*³²

In altri casi, poi, alcune recenti leggi di delega, a partire dalla l. n. 42 del 2009, hanno introdotto un aggravio procedurale: l'obbligo, da parte del Governo che non si conforma ai pareri delle Commissioni, a ritrasmettere i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rendere comunicazioni davanti alle stesse³³. Si può quindi avere, in questi casi, un doppio passaggio parlamentare: il "tradizionale" passaggio per l'espressione dei pareri, da parte della Commissione parlamentare o delle Commissioni parlamentari competenti, e un secondo passaggio alle Camere, nel caso di mancata conformazione del Governo a tali pareri³⁴. La previsione

³⁰ Al riguardo, G. SILVESTRI, *"Questa o quella per me pari sono ...". Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, cit., 179, evidenzia che la minore incidenza dell'opposizione nel procedimento di delegazione legislativa avviene nonostante il bilanciamento costituito dalle funzioni consultive attribuite alle commissioni parlamentari.

³¹ Nella recente sentenza 27 giugno 2019, n. 161, la Corte costituzionale osserva che «nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante».

³² Al riguardo, F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, cit., sottolinea come, riguardo alla riforma del mercato del lavoro, si sia assistito ad un «Medio tasso di recepimento (...) dei pareri delle commissioni parlamentari» e ad un recepimento soprattutto delle «condizioni "emendative"».

³³ Si è avuto, ad esempio, il passaggio parlamentare degli schemi di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale e quello di Roma capitale.

³⁴ A seguito della legge delega sul federalismo fiscale, la previsione di un ulteriore passaggio parlamentare è contenuta in diverse leggi di delega, quali, ad esempio: la l. n. 196 del 2009, di riforma della contabilità pubblica; la l. n. 23 del 2014, contenente delega al Governo per la revisione del sistema fiscale; la l. n. 89 del 2014, per l'adozione di decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato; la l. n. 124 del 2015, di riforma della pubblica amministrazione.

di un ulteriore passaggio parlamentare presenta profili assai problematici. Un ritorno alle Camere può dar luogo a un più ampio e approfondito dibattito sullo schema di decreto, rispetto a quello effettuato in Commissione, in grado anche di determinare una forte influenza del Parlamento sull'attività normativa dell'esecutivo, in una fase in cui quest'ultimo dovrebbe godere di un'ampia discrezionalità politica³⁵. Mentre le Commissioni parlamentari sono formalmente dotate solo di poteri consultivi — anche se esse hanno avanzato valutazioni che, di fatto, si sono sostanziate come un'attività di indirizzo nei confronti del Governo — le Camere possono, a seguito delle comunicazioni del Governo, votare un vero e proprio atto di indirizzo nei confronti di quest'ultimo o addirittura approvare una legge (ammesso che i tempi previsti permettano di poterlo fare) anche di revoca, parziale o integrale, della delega e provvedere a disciplinare taluni aspetti che, in ragione della loro complessità o problematicità, hanno portato alla mancata conformazione del Governo ai pareri parlamentari. Ciò potrebbe verificarsi soprattutto in presenza di maggioranze di governo particolarmente fragili mentre sembrerebbe piuttosto improbabile nei governi sostenuti da una forte maggioranza in Parlamento.

La previsione di un secondo passaggio alle Camere mira a rafforzare il dibattito parlamentare nella fase di adozione del decreto legislativo, attraverso il coinvolgimento delle due Assemblee³⁶, ma tale dibattito, a seconda del rapporto Parlamento-Governo, può anche assumere toni aspri in Assemblea e portare ad una forte ingerenza delle Camere nell'attività normativa del Governo.

Si tratta di prassi che tendono a porre rimedio al problema dell'indebolimento del ruolo del Parlamento, nel momento dell'approvazione della legge di delega, attraverso la previsione di un rafforzamento della sua attività consultiva nella fase di adozione dei decreti³⁷. Tuttavia, un

³⁵ In proposito, si vedano: S. TRAVERSA, *Termini e modalità procedurali per la predisposizione dei decreti delegati di attuazione del federalismo fiscale*, in *Rass. parl.*, 2009, 799 ss.; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, in *federalismi.it*, 2009; C. TUCCIARELLI, *La legge n. 42 del 2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, 61 ss.

³⁶ In tal senso, N. LUPO, *La legge sotto l'aspetto della tecnica legislativa e procedimentale (e il processo di formazione dei decreti delegati)*, in *Foro it.*, 2010, p. 23.

³⁷ In proposito, G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 155, evidenzia come il parere parlamentare non possa, in ogni caso, compensare la mancanza dei contenuti essenziali della legge di delega. Sull'argomento, V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, cit., 159, ritiene che la possibilità di intervento del Parlamento, attraverso i pareri, sia «tale da assicurare, almeno entro certi limiti, la trasparenza di questi procedimenti e la partecipazione ad essi delle forze politiche democraticamente elette». Al riguardo, F. PACINI (*Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, cit.) ritiene

rafforzamento del ruolo dell'attività consultiva del Parlamento, nella fase di predisposizione dei decreti — che dovrebbe essere, invece, gestita dal Governo — contribuisce a un ulteriore allontanamento dal modello costituzionale della delegazione legislativa, oltre che a creare problemi in relazione all'individuazione delle responsabilità nell'adozione dell'atto³⁸. Dovrebbero, invece, essere distinti i ruoli di Parlamento e Governo e la responsabilità di quest'ultimo, nell'ambito di un procedimento, quello delegato, caratterizzato, come si è visto, da una dualità.

In sostanza, non sembra compatibile con il dettato costituzionale la tendenza del legislatore di non delimitare adeguatamente il potere normativo del Governo, attraverso la previsione di specifici principi e criteri direttivi, per poi tentare di recuperare, almeno in parte, il suo potere di indirizzo nella fase di formazione del decreto³⁹. Il parere parlamentare non può compensare la mancanza dei contenuti essenziali della legge di delega⁴⁰. Non si può pensare di porre rimedio all'incapacità, o alla mancanza di volontà, del Parlamento di delineare un indirizzo politico, mediante la legge di delega,

opportuno non solo un «rafforzamento del parere», attraverso commissioni consultive apposite con maggioranza e opposizione alla pari, ma anche «una diffusione dell'obbligo di conformarsi al parere almeno per la decretazione correttiva e integrativa». L'Autore, inoltre, auspica «una convergenza dei procedimenti (almeno a maglie larghe!), dedicando almeno un articolo a ciò da parte dei due Regolamenti».

³⁸ In tal senso, R. ARENA, *Il Rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 122, la quale sottolinea come «tale commistione accomuna troppo indistintamente, e dunque discutibilmente i due organi, Governo e Parlamento, nella determinazione del comune indirizzo politico». Parla di inversione di ruoli tra Parlamento e Governo, L. GIANNITI, in L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, 249 ss., il quale afferma che «nella fase di approvazione della legge di delega l'ultima parola (...) spetta al Parlamento (anche se il Governo può in vario modo “forzare” tale decisione, ad esempio ponendo la questione di fiducia), parlandosi pertanto di fase “a dominanza parlamentare”; al contrario nella fase di adozione del decreto legislativo, la decisione finale compete al Governo, seppure (...) al termine di un lungo *iter* nel corso del quale hanno modo di esprimersi (...) più commissioni parlamentari (con pareri mai qualificati come giuridicamente vincolanti), e si parla perciò di fase “a dominanza governativa”».

³⁹ Al riguardo, si veda E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, 18, la quale osserva come il dialogo fra legislatore delegante e legislatore delegato attraverso i pareri delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreto si pone «in stretta connessione con la formulazione di leggi di delega, da un lato, prive (o quasi) di principi e criteri direttivi e, dall'altro, caratterizzate da un'eccessiva ampiezza dell'oggetto del potere delegato. Il Parlamento, insomma rinuncia a delimitare il potere del Governo in sede di adozione della delega, pensando di recuperare nella fase di attuazione del decreto legislativo».

⁴⁰ In tal senso, G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, cit., 155. Sull'argomento, V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, cit., 159, ritiene che la possibilità di intervento del Parlamento, attraverso i pareri, sia «tale da assicurare, almeno entro certi limiti, la trasparenza di questi procedimenti e la partecipazione ad essi delle forze politiche democraticamente elette».

attraverso la successiva attività consultiva delle Commissioni sugli schemi dei decreti legislativi. L'attività consultiva, infatti, può apportare elementi utili alla discussione sugli schemi di decreto ma non può arrivare a "vincolare" scelte politiche che, in questa fase, devono essere rimesse al Governo.

5. Brevi considerazioni conclusive

In conclusione, si può dire che gli elementi critici e, talora, patologici della delegazione legislativa dipendono da questioni politiche e, più in particolare, dalla mancanza di volontà, da parte di Parlamento e Governo, di assumersi le proprie responsabilità nell'ambito del relativo procedimento.

Va sottolineato, in termini generali, che il ricorso alla delega risulta vantaggioso sia per il Parlamento che per il Governo. Il legislatore, spesso, non vuole assumersi la responsabilità di adottare una legge ordinaria in settori particolarmente delicati dal punto di vista politico, ma preferisce attraverso la delega — avente spesso oggetti ampi e principi e criteri direttivi vaghi e generici — rinviare al Governo eventuali future determinazioni. L'esecutivo, attraverso, l'annuncio di "grandi" riforme è in grado di ottenere consensi immediati presso l'elettorato, anche se l'effettiva o completa attuazione non è certa.

Si inserisce in questo contesto la prassi delle deleghe di sistemazione normativa, dalle quali emerge la tendenza del Parlamento ad avviare ampie e profonde riforme in importanti settori, attraverso la delega, demandando al Governo la responsabilità di portarle avanti. Quest'ultimo, però, nella maggior parte dei casi, sminuisce la portata innovativa delle riforme, limitandosi, per lo più, a meri riassetti della normativa esistente. Ed invero, l'inattuazione o una parziale attuazione della delega, da parte dell'esecutivo, non è dovuta tanto alla complessità della materia ma piuttosto alla mancanza di una precisa volontà politica.

Più nello specifico, poi, il Parlamento prevede deleghe incomplete, non rispettando il dettato dell'art. 76 Cost. e lasciando al Governo un'ampia discrezionalità nel dettare una disciplina attraverso il decreto principale; quest'ultimo, comunque, ha solitamente un carattere provvisorio, dato che l'esecutivo può sempre intervenire attraverso decreti integrativi e correttivi e con altre fonti se vi sono esigenze più urgenti di modifiche a delega aperta.

Similarmente, anche il rafforzamento del ruolo consultivo del Parlamento — fino ad arrivare, in alcuni casi, a un'integrazione dei ruoli di Parlamento e Governo nella fase di elaborazione del decreto, che dovrebbe, invece, essere ad appannaggio dell'esecutivo — può essere particolarmente utile a entrambi gli organi. Il Parlamento tende a non impegnarsi nell'indirizzare l'attività normativa del Governo attraverso l'approvazione della legge di delega, demandando un'eventuale attività di indirizzo nella fase consultiva di

adozione dei decreti. Al Governo fa comodo condividere le responsabilità con il Parlamento —anche attraverso una forte collaborazione con le Commissioni parlamentari —soprattutto su temi politicamente spinosi⁴¹.

Se alla base del rafforzamento di questi elementi critici e, forse, patologici della delegazione legislativa vi sono ragioni politiche, la soluzione a tali problemi può derivare solo da un mutamento delle prassi e, più in particolare, degli atteggiamenti degli organi costituzionali coinvolti nell'adozione delle norme di delega e delegate e nel controllo delle stesse.

Il Parlamento dovrebbe essere maggiormente responsabile nell'utilizzo della delega. Esso dovrebbe ricorrere alla delega solo nei casi in cui vi siano motivi legati all'eccessiva tecnicità dell'ambito settoriale da disciplinare e non per facilitare l'adozione di decisioni complesse e spinose dal punto di vista politico.

Il legislatore delegante, inoltre, dovrebbe indirizzare l'attività normativa del Governo, pur lasciandogli adeguati spazi di discrezionalità, attraverso una maggiore definizione dei limiti all'interno della legge delega: individuare oggetti ben definiti; definire in maniera più puntuale i principi e i criteri direttivi, anche in relazione ai decreti integrativi e correttivi; prevedere tempi "congrui" entro il quale dare attuazione alla delega e, soprattutto, evitare che tale attuazione sia demandata a fonti primarie.

Andrebbe, altresì, limitato il ricorso ai decreti integrativi e correttivi, che dovrebbero essere finalizzati a una modifica-integrazione del decreto principale e non a un'opera di manutenzione costante e prolungata nel tempo del decreto stesso.

Ancora, il Parlamento e il Governo dovrebbero limitare quelle prassi che provocano patologie della delega, quali l'inserimento di norme di delega all'interno di leggi di conversione e di provvedimenti collegati alla finanziaria.

Il Governo dovrebbe pure evitare di ricorrere alla questione di fiducia su disegni di legge delega, in quanto tale prassi si sostanzia, di fatto, in un "auto-attribuzione" della delega, poiché il Parlamento è messo "sotto scacco" dall'esecutivo.

Dovrebbe essere ridimensionato, al contempo, il ruolo consultivo del Parlamento sugli schemi dei decreti delegati, lasciando maggiore discrezionalità politica all'esecutivo. Appare evidente, al riguardo, che un

⁴¹ Al riguardo, si veda F. PACINI, *Il concorso delle attività consultive nel procedimento delineato dalle deleghe legislative*, cit., il quale, dopo aver richiamato la dottrina che ritiene che le Commissioni consultive comportino un indebolimento dell'attività del Governo (in particolare S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale: saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in *Verso una nuova Costituzione: ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti"*, diretta da Gianfranco Miglio, Giuffrè, Milano, 1983, 374 ss.) si chiede, provocatoriamente: «ad oggi, siamo sicuri che il Governo non potrebbe tollerare di essere (almeno un po') "indebolito" in quest'ambito?».

mutamento degli atteggiamenti di Parlamento e Governo dipende dai rapporti tra gli stessi e tra maggioranza e opposizione. Tuttavia, è necessario uno sforzo volto a riequilibrare i rapporti tra l'organo delegante e l'organo delegato, garantendo un procedimento articolato in due fasi: la fase di approvazione della legge delega ad appannaggio del Parlamento e quella di attuazione che, invece, dovrebbe essere gestita dal Governo in maniera discrezionale, senza interferenze da parte dell'organo legislativo. Quest'ultimo, infatti, può indirizzare l'esecutivo, nell'esercizio dell'attività normativa, attraverso i contenuti della legge di delega.

Pertanto, pur consapevole delle difficoltà a mutare le prassi finora esaminate, al fine di ricondurre la delegazione legislativa nel solco della Costituzione, ciò appare necessario per riequilibrare il sistema delle fonti e ristabilire un assetto dei rapporti normativi tra Parlamento e Governo maggiormente conforme al dettato costituzionale.