

LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA NELLA PRASSI: L'ALLONTANAMENTO DELL'ISTITUTO DAL MODELLO COSTITUZIONALE E DALLA LEGGE N. 400 DEL 1988\*

**GLORIA MARCHETTI\*\***

**Sommario**

1. Premessa generale: lo spostamento del potere normativo dal Parlamento al Governo. – 2. Le tendenze della recente prassi in materia di delegazione legislativa. – 3. Prima tendenza della prassi: l'espansione della delegazione legislativa. – 4. Seconda tendenza della prassi: l'allontanamento dell'istituto della delegazione legislativa dal modello costituzionale e dalle previsioni della legge n. 400 del 1988. – 5. Le prassi relative ai contenuti delle deleghe. – 5.1. Il mancato rispetto dell'obbligo di stabilire "oggetti definiti". – 5.2 L'individuazione di principi e criteri direttivi vaghi e generici (o deducibili per *relationem*). – 5.3. Il superamento della temporaneità della delega: l'ampio ricorso alle proroghe. – 5.4. I recenti orientamenti riguardo i cd. decreti integrativi e correttivi. – 6. Le prassi riguardanti le procedure per la delegazione legislativa. – 7. Considerazioni conclusive sull'indebolimento della funzione di indirizzo normativo del Parlamento.

**Suggerimento di citazione**

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>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno "Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla Legge n. 400/1988", che si è tenuto il 7 dicembre 2018 nell'Aula "Falcone e Borsellino" del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona e che rientra tra le attività del gruppo di ricerca "Processi decisionali e fonti del diritto" del progetto di eccellenza dello stesso Dipartimento.

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

### 1. Premessa generale: lo spostamento del potere normativo dal Parlamento al Governo

Appare necessario, ai fini di compiere un esame della prassi in materia di delegazione legislativa, fare una premessa di carattere generale. È noto che oramai la produzione normativa è in gran parte frutto dell'attività del Governo e che il Parlamento è sempre meno in grado di incidere su quest'ultima. Preme comunque ricordare, al riguardo, come si sia vieppiù 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<sup>1</sup> — e, negli anni, si sia assistito a un eccessivo utilizzo degli atti con forza di legge (decreti-leggi e decreti legislativi). Tale fenomeno, peraltro, non si è arrestato nemmeno a seguito della legge 23 agosto 1988, n. 400 che ha tentato di razionalizzare l'attività normativa del Governo<sup>2</sup>. Da un lato, è vero

<sup>1</sup> In proposito, 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 *Giu. 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](http://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](http://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](http://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*, Giuffrè, Milano, 2009, 273 ss.; D. GALLIANI, *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium Iuris*, 2012, 802 ss.

<sup>2</sup> In proposito, 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>, 5, sottolinea che «la ratio delle disposizioni contenute nella

che il numero di decreti-legge si è ridotto, rispetto al passato, per effetto della giurisprudenza costituzionale che ha limitato la possibilità di un loro ricorso (attraverso la dichiarazione di incostituzionalità della prassi della reiterazione, con la sent. n. 360 del 1996, e la previsione dell'obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione, con le sentt. nn. 171 del 2007, 128 del 2008, 22 del 2012 e 32 del 2014), ma è altrettanto vero che la decretazione d'urgenza è ancora ampiamente utilizzata dal Governo. Dall'altro lato, il ricorso all'istituto della delegazione legislativa è aumentato soprattutto, come si vedrà a breve, negli ultimi anni. Ciò, nonostante — anche se appare persino pleonastico ricordarlo — la nostra Costituzione prevede come eccezione, rispetto alla regola, la possibilità del Governo di esercitare la funzione legislativa, attraverso l'approvazione di decreti legislativi, sulla base di una legge di delega del Parlamento, oppure decreti-legge, da convertire entro 60 giorni in legge da parte del Parlamento, in casi straordinari di necessità e urgenza<sup>3</sup>.

## **2. Le tendenze della recente prassi in materia di delegazione legislativa**

Quanto alla delegazione legislativa, dall'analisi della prassi degli ultimi anni emergono sostanzialmente due tendenze: una forte espansione della delegazione stessa e un progressivo allontanamento di tale istituto dal modello costituzionale<sup>4</sup>, oltre che dalle previsioni dettate, in proposito, dalla legge n. 400 del 1988. Quest'ultima, sebbene non contenesse disposizioni particolarmente innovative, cercava di "sistematizzare" l'istituto della delegazione legislativa, soprattutto attraverso l'introduzione dell'obbligo di

legge n. 400 non è quella di un ampliamento ma di una razionalizzazione dei poteri normativi dell'Esecutivo, attraverso la valorizzazione del Parlamento come organo di grande legislazione e di controllo sull'attività normativa dell'Esecutivo e, correlativamente, del Governo attraverso il potenziamento del potere regolamentare». Evidenziano il tentativo di razionalizzare l'attività normativa del Governo, attraverso la legge n. 400 del 1988, anche G. FERRI, *Introduzione al Convegno "Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988"*, Università di Verona, 7 dicembre 2018, e M. MALO, *L'attività normativa del Governo*, Intervento allo stesso Convegno.

<sup>3</sup> Sul rapporto tra fonti ordinarie e fonti dotate di carattere eccezionale, si veda per tutti, E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normativa dell'esecutivo*, Giuffrè, Milano, 1988, 5 ss.

<sup>4</sup> Al riguardo, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 170 ss., sottolinea come la delegazione legislativa sia divenuta «uno strumento di normazione ordinario (e non eccezionale) comportando una "progressiva deformazione del modello costituzionale"». Si cfr., sull'argomento, anche: S. SPUNTARELLI, *Trasformazione della delega. Deleghe integrative e correttive*, in M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1493 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, 158. In termini generali, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 13, evidenzia che «nel più recente periodo appare evidente la 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».

“autoqualificazione” dei decreti legislativi<sup>5</sup> — al fine di far fronte alle precedenti difficoltà a distinguere questi ultimi dai regolamenti — e dell’acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari sui relativi schemi ultrabiennali<sup>6</sup>.

Lo scopo di questo lavoro è, pertanto, quello di soffermarsi ad analizzare le recenti tendenze dalla prassi relativa alla delegazione legislativa, soprattutto del periodo della XVI e XVII legislatura, mettendo in luce le problematiche che emergono dall’ampio ricorso a tale istituto e, più in particolare, dal suo discostamento dal dettato costituzionale<sup>7</sup>. È bene segnalare, da subito, senza

<sup>5</sup> Sulla rilevanza dell’autoqualificazione, si veda, in particolare, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 38, il quale sottolinea che «l’uso della denominazione ufficiale (...), impone di presumere la pertinenza dell’atto alla categoria di cui si discute, finché non intervenga la Corte costituzionale, per verificare l’effettiva esistenza e il puntuale rispetto della delega». In tal senso, anche G.U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, 1499. In senso contrario, invece, A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, ivi, p. 1489, il quale ritiene che l’autoqualificazione non sia un elemento decisivo, in quanto il decreto legislativo non potrà che essere considerato tale anche se in assenza della denominazione espressa prevista dalla legge. Si sofferma su questo aspetto, più recentemente, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 7, il quale ricorda che, oltre all’autoqualificazione, la legge n. 400 del 1988 prevede, per quanto riguarda i decreti legislativi, «che si dia atto nel preambolo “della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei Ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione”».

<sup>6</sup> Sulla disciplina dei poteri normativi del Governo, contenuta nella legge n. 400 del 1988, si veda, oltre agli autori già ricordati: S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della l. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1469 s.; G. PALEOLOGO, *L’attività normativa del Governo nella legge sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Foro it.*, 1989, V, 352 ss.

<sup>7</sup> Per un’analisi dell’istituto della delegazione legislativa, successiva all’entrata in vigore della Costituzione italiana, si vedano, tra gli studi più significativi ed approfonditi: 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, 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*, cit., 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 della delega legislativa, si rinvia alle seguenti monografie: M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, Padova, Cedam, 1981; S. STAIANO,

anticipare considerazioni che verranno esposte con maggiore ampiezza più avanti, che le tendenze che si sono sviluppate negli ultimi anni hanno prodotto gravi conseguenze sul sistema delle fonti — attraverso, come si è visto, l'affievolimento del principio della preferenza della legge — ma anche sulla forma di governo<sup>8</sup>, essendo il Parlamento sempre più incapace di disciplinare rispetto, invece, al Governo che ha assunto un ruolo predominante nell'esercizio della funzione normativa<sup>9</sup>.

### 3. Prima tendenza della prassi: l'espansione della delegazione legislativa

La delegazione legislativa ha avuto una forte espansione, a partire dalla XI legislatura, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo<sup>10</sup>.

*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 Fiore, *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](http://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.

<sup>8</sup> In proposito, si vedano: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le leggi e le fonti primarie*, in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, 136-137, i quali evidenziano che l'espansione al ricorso della legislazione delegata «è espressione del processo di trasformazione della forma di governo italiana e del conseguente riequilibrio dei poteri a favore del Governo».

<sup>9</sup> Sul rapporto tra forma di governo e sistemi delle fonti, si veda, P. CARROZZA, *Forma di governo, sistema delle fonti, tecnica legislativa: il drafting legislativo tra questioni di tecnica giuridica e questioni di politica istituzionale*, in *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi (atti del seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989)*, a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'Assemblea regionale siciliana, Palermo, 1990, 269 ss.

<sup>10</sup> Sottolineano l'espansione al ricorso della delegazione legislativa a partire dagli anni '90 del secolo scorso: N. LUPO, *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.; A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, ivi, 279 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. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una "variabile*

Negli ultimi anni, poi, si è avuta un'ulteriore "diffusione" di tale istituto. Mentre durante i Governi Monti (XVI legislatura) e Letta (XVII legislatura) il ricorso alla delegazione legislativa aveva subito un calo, nel successivo periodo della XVII legislatura, si è avuto un incremento sostanziale di tale strumento<sup>11</sup>. È stato soprattutto a partire dal 2014, a seguito dell'avvio del Governo Renzi, che la delegazione legislativa è stata utilizzata in via preferenziale dall'esecutivo, al fine di realizzare il proprio programma. Ed invero, si è ricorso all'istituto della delega per riformare settori di rilievo o particolarmente ampi, e talora intere materie (l'istituto è stato utilizzato, ad esempio, per riformare il sistema delle autonomie, il mercato del lavoro, le pubbliche amministrazioni e gli appalti pubblici).

Non è certo possibile in questa sede approfondire le ragioni che hanno portato all'incremento del ricorso alla delegazione legislativa. Ci si limita, però, a ricordare che tale *trend* è in gran parte dipeso dall'effettiva difficoltà, da parte di maggioranze non coese, ad adottare decisioni, attraverso l'adozione di leggi da parte del Parlamento<sup>12</sup>. In questo contesto, si è preferito ricorrere alla delega, non solo per la disciplina di materie caratterizzate da una particolare complessità tecnica, ma piuttosto nei casi in cui sarebbe stato difficile adottare decisioni, particolarmente spinose dal punto di vista

*dipendente" della democrazia parlamentare, in AA.VV., I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva del diritto costituzionale, cit., 25 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.*

<sup>11</sup> Sull'aumento del ricorso alla delegazione legislativa nel corso della XVI e XVII legislatura sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016. Sull'attività normativa del Governo, in generale, si vedano, tra i più recenti: M. FRANCHINI, F. SGRÒ, *Funzioni normative del Governo*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, terza ed., Wolters Kluwer — CEDAM, Milano, 2018, 281 ss.; G. GUIGLIA, *Le funzioni del Governo*, in V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, IV Ed., 2018, 315 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit.

<sup>12</sup> In tal senso, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 13, il quale sottolinea come «la complessiva trasfigurazione delle fonti governative», dipenda, «in primo luogo, dall'evoluzione della forma di governo».

politico, che non avrebbero trovato un consenso parlamentare<sup>13</sup>. Pertanto, il Parlamento, soprattutto negli anni più recenti, ha privilegiato il ricorso alla delegazione legislativa, strumento che gli ha permesso di limitarsi a stabilire i principi e i criteri della disciplina, demandando, invece, al Governo la responsabilità di adottare decisioni particolarmente delicate e complesse.

L'aumento al ricorso alla delega è dovuto anche al fatto che tale istituto si presta ad offrire vantaggi sia al Parlamento che al Governo. Il Parlamento, come si è in parte visto, ha la possibilità di "non decidere" su questioni politiche spinose, demandando al Governo la scelta di adottare un'eventuale decisione in un momento futuro. Il Governo, per contro, è in grado, attraverso l'annuncio di riforme su temi particolarmente importanti, di ottenere consensi immediati presso l'elettorato, anche se l'effettiva o completa attuazione non è affatto scontata<sup>14</sup>. Il rischio, infatti, è proprio quello di un'inattuazione o di un'attuazione parziale – o addirittura difforme – della delega, da parte dell'esecutivo.

#### **4. Seconda tendenza della prassi: l'allontanamento dell'istituto della delegazione legislativa dal modello costituzionale e dalle previsioni della legge n. 400 del 1988**

Sono diverse le prassi che hanno progressivamente contribuito a un allontanamento dal modello costituzionale di delegazione legislativa, nonché dalle previsioni dettate, al riguardo, dalla legge n. 400 del 1988.

Da un lato, proprio l'eccessivo ricorso alla delega ha, inevitabilmente, portato ad un discostamento dal modello costituzionale imperniato sulla centralità della legge ordinaria del Parlamento<sup>15</sup> e sul carattere residuale della delegazione legislativa<sup>16</sup>. In questo modo, però, come si è già avuto in parte

<sup>13</sup> Al riguardo, già in passato A.A. CERVATI (*La delega legislativa*, cit., 45, nota n. 9) aveva sottolineato che «nonostante larga parte della dottrina continui a parlare di eccezionalità delega, si fa un ampio uso di questo strumento e proprio nei settori più importante della legislazione».

<sup>14</sup> Evidenzia come la delega legislativa venga utilizzata come strumento di riforma, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., 65 ss. e *Politiche delle riforme e tensioni del modello della delegazione legislativa*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva del diritto costituzionale. Atti del convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 12-13 maggio 2000*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, 580.

<sup>15</sup> Al riguardo, si veda, N. LUPO, *Intervento*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., 284 ss., il quale sottolinea questo aspetto in riferimento agli anni precedenti le ultime legislature.

<sup>16</sup> In dottrina, ritengono, tra gli altri, che la delegazione abbia un carattere eccezionale: *La delegazione legislativa*, cit., 118 ss.; 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,

modo di sottolineare, è stato sempre più sacrificato il principio costituzionale della preferenza della legge, in quanto espressione anche delle minoranze, e quello della rappresentanza<sup>17</sup>.

Dall'altro lato, si sono sviluppate e rafforzate altre prassi che hanno contribuito a un progressivo allontanamento dal modello costituzionale di delegazione legislativa; prassi che riguardano sia i contenuti che le procedure di adozione dei decreti delegati.

## 5. Le prassi relative ai contenuti delle deleghe

È facile osservare, innanzitutto, che il legislatore, soprattutto negli ultimi anni, nell'adottare le leggi di delega, non si è attenuto ai contenuti espressamente previsti per tali tipologie di leggi dall'art. 76 Cost.

### 5.1 Il mancato rispetto dell'obbligo di stabilire "oggetti definiti"

Come è noto, la Costituzione impone che la delega sia conferita per "oggetti definiti", allo scopo di limitare l'ambito di intervento legislativo del Governo. Pertanto, pur ammettendo la possibilità che la legge delega possa prevedere un oggetto più o meno ampio, quest'ultimo deve essere, comunque, ben definito e delimitato. Al riguardo, si concorda, infatti, con quella parte della dottrina<sup>18</sup> che ritiene, al riguardo, che il limite dell'oggetto debba essere inteso come una parte circoscritta di una materia, proprio per restringere gli

*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.

<sup>17</sup> Si cfr., al riguardo, S. TROILO, *Alcuni problemi di fondo in tema di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in AA.VV., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 2001, 81 ss.

<sup>18</sup> È solo il caso di ricordare che la dottrina, al riguardo, non ha assunto una posizione univoca. Secondo una parte della dottrina l'obbligo di specificare l'oggetto della potestà delegata sarebbe espressione del mero divieto di delegare pieni poteri all'esecutivo. In tal senso, si vedano: P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979, 291 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1989, 560; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, 164. Secondo altra interpretazione, invece, la necessità di specificare l'oggetto o gli oggetti della delega deriva dall'esigenza di determinare in maniera puntuale, di volta in volta, i rapporti giuridici che si vogliono disciplinare. In tal senso, G. ABBAMONTE, *Aspetti della delegazione legislativa*, cit., 166; P. GASPARRI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1965, 549 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, 266 ss.; P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1982, 327; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, I, Giappichelli, Torino, 2008, 263 ss.

spazi normativi dell'esecutivo<sup>19</sup>. Ed invero, dal dibattito svoltosi in Assemblea Costituente emerge chiaramente l'orientamento di considerare l'oggetto come maggiormente delimitato rispetto al più ampio concetto di materia<sup>20</sup>.

Ciò nonostante, si è rafforzata la tendenza del legislatore a definire oggetti assai eterogenei e piuttosto ampi. Significative, in tal senso, sono le seguenti leggi della XVII legislatura: la legge 7 aprile 2014, n. 56 (la cd. legge Delrio), che prevedeva un ampio riordino del sistema degli enti territoriali; la legge 10 dicembre 2014, n. 183 (il cd. *Jobs Act*) che ha disposto diverse deleghe aventi oggetti eterogenei riguardanti il mercato del lavoro<sup>21</sup>; la legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, contenente vari oggetti nelle numerose deleghe previste<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> In tal senso, G.D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa. Contributo all'interpretazione dell'art. 76 della Costituzione*, cit., 167; S.M. CICCONE, *I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 595 e, più recentemente, A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, cit., 144, la quale ritiene che «Il vocabolo utilizzato dalla Costituzione, "oggetto", indica che l'intervento normativo del Governo non può riguardare un'intera materia, ma solo una sezione di essa».

<sup>20</sup> Si veda la discussione in sede di approvazione dell'Assemblea nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 (in Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 1276 ss.). In particolare, l'introduzione dell'espressione "oggetti determinati" (successivamente modificata in sede di coordinamento in "oggetti definiti") fu proposta dal Presidente della Seconda Sottocommissione, On. Terracini, al fine, appunto, di contrastare l'ipotesi di delegazione in determinate materie. A seguito di tale discussione, peraltro, si ritenne di respingere la proposta del Comitato di redazione di consentire l'adozione della delega "per materie determinate".

<sup>21</sup> Oggetti che includono gli ammortizzatori sociali, i servizi per il lavoro e le relative politiche attive, la semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di lavoro, il riordino delle forme di contratto di lavoro, la tutela della genitorialità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

<sup>22</sup> Deleghe che investono, in particolare, i seguenti ambiti: le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da assicurare la accessibilità *on line* alle informazioni e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei loro confronti, nonché all'erogazione dei servizi, (carta della cittadinanza digitale); il riordino della disciplina relativa alla conferenza dei servizi; i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso; la pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; la riorganizzazione dell'amministrazione statale, che contemplava: un rafforzamento dei poteri della Presidenza del consiglio; un'organizzazione di ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collaborazione dei ministri; una riorganizzazione delle funzioni e del personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, attraverso la soppressione ed eventuale assorbimento in un'altra forza di polizia, dei Corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina militare; la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio; la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica; la semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca; l'adozione di distinti testi unici delle disposizioni nei settori relativi al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, alle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e al riordino dei servizi pubblici locali di interesse economico generale; il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso che si svolgono innanzi alla Corte dei conti; la modifica e l'abrogazione di disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino all'entrata in vigore della legge, contenenti provvedimenti non legislativi di attuazione.

Per altro verso, inoltre, il legislatore spesso non ha specificato in maniera puntuale, nella legge di delega, l'oggetto, ma si è limitato a prevedere, invece, gli obiettivi che si volevano perseguire. Si inseriscono in questo orientamento, ad esempio: il *Jobs Act*, avente l'obiettivo di rilanciare i livelli di occupazione nel nostro Paese; la legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, volta a perseguire l'obiettivo di riorganizzare le strutture e le funzioni di queste ultime, nonché la più recente legge 11 gennaio 2018, n. 3, che ha come obiettivo generale la realizzazione di una riforma in materia di sperimentazione clinica di medicinali.

### **5.2 L'individuazione di principi e criteri direttivi vaghi e generici (o deducibili per *relationem*)**

Anche riguardo all'altro contenuto necessario della legge delega, relativo ai "principi e criteri direttivi" si sono rafforzate, negli ultimi anni, alcune prassi che non sono in linea con il dettato costituzionale.

In primo luogo, sono state adottate leggi di delega contenenti principi e criteri direttivi vaghi e generici che, talvolta, si configurano come l'oggetto della stessa o si identificano nelle finalità che la legge persegue. Esemplicative, in tal senso, sono soprattutto le ampie deleghe di riforma della XVII legislatura. La legge n. 56 del 2014, nel delegare il Governo a provvedere all'adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti, imponeva il rispetto di principi e criteri direttivi alquanto generici e vaghi, limitandosi a richiamare alcune finalità<sup>23</sup>. Il *Jobs Act*, similamente, conteneva principi e criteri direttivi piuttosto generici rispetto a importanti deleghe. Non va trascurato, peraltro, che tale prassi è stata ammessa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In secondo luogo, il legislatore ha continuato a prevedere, anche in anni recenti — in continuità con il passato — principi e criteri dedotti per *relationem* ad altre disposizioni di delega o a principi desumibili dall'atto da recepire. Emblematica, al riguardo, è, ad esempio, la tendenza del legislatore a richiamare principi e criteri direttivi fissati negli artt. 11 (in riferimento ai decreti legislativi di riassetto istituzionale) e 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (in riferimento ai decreti legislativi di riassetto normativo). Ciò è avvenuto, ad esempio: con la legge n. 56 del 2014, che delegava, tra l'altro, il Governo ad adottare un decreto legislativo recante la disciplina organica delle disposizioni concernenti il Comune di Campione d'Italia, secondo le modalità e i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997; con

<sup>23</sup> Tra le quali le esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

la legge di riforma delle amministrazioni pubbliche, nella delega al Governo per l'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, in cui non sono stati definiti compiutamente i principi e criteri direttivi ma si è fatto riferimento per *relationem* a quelli desumibili dagli artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990. Anche tale prassi, tuttavia, è stata avallata dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che i principi e criteri direttivi possono essere ricavabili anche per *relationem*, mediante rinvio a quelli desumibili dall'ordinamento esistente, a condizione che questi possano essere desunti da altri atti normativi sufficientemente specifici<sup>24</sup>.

Non essendo qui possibile affrontare in maniera approfondita le problematiche legate all'orientamento del legislatore di prevedere oggetti ampi ed eterogenei e principi e criteri direttivi vaghi e generici (oltre che deducibili per *relationem*), ci si limita, comunque, a sottolineare che, in questo modo, di fatto, viene lasciata al Governo un'ampia discrezionalità nell'esercitare la delega<sup>25</sup>.

### **5.3 Il superamento della temporaneità della delega: l'ampio ricorso alle proroghe**

Anche riguardo al termine per l'esercizio della delega si riscontrano prassi distorsive del modello costituzionale.

Si può osservare, in generale, un rafforzamento della tendenza a prorogare e differire i termini della legge delega, anche per più volte. Quel che più rileva, comunque, sono le modalità attraverso le quali si è proceduto, in anni recenti, a prorogare le deleghe.

Appare significativo, al riguardo, che, soprattutto nella XVI e XVII legislatura, la proroga di una delega sia stata inserita in leggi di conversione di decreti-legge<sup>26</sup>. Ciò non può che suscitare perplessità, in quanto, attraverso la

<sup>24</sup> C. cost., 28 gennaio 2005, nn 52 e 53, 4 maggio 2005, n. 174 e 12 ottobre 2007, n. 341. La Corte ha ritenuto che «La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme di contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti» (cfr. C. cost., 26 ottobre 2007, n. 350, che riprende le precedenti sentt. 29 gennaio 2005, n. 66 e 15 luglio 2003, n. 239).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Costituiscono esempi di questa tendenza i seguenti provvedimenti adottati nelle ultime due legislature: legge 1° ottobre 2010, n. 163, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 5 agosto 2010, n. 125, che prorogava il termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche; legge 24 febbraio 2012, n. 14, di conversione del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, che prevedeva una proroga

presentazione di un disegno di legge “motorizzato”, il Governo ha potuto stabilire proroghe di determinate deleghe.

Altrettanto significativo è che spesso il legislatore ha previsto espressamente una proroga automatica. In particolare, la maggior parte delle deleghe contenute nelle leggi di riforma della scorsa legislatura prevedeva che, nel caso in cui il termine per l'espressione del parere sullo schema di decreto legislativo, da parte delle Commissioni parlamentari, fosse scaduto nei giorni di poco precedenti la scadenza del termine effettivo della delega, quest'ultimo fosse automaticamente prorogato, anche di parecchi giorni. In tal senso — al fine di garantire l'effettiva possibilità, da parte delle Commissioni, di esprimere il parere sugli schemi dei decreti — si sono mosse, ad esempio, le disposizioni di delega contenute nella legge 28 aprile 2014, n. 67, di riforma della disciplina sanzionatoria dei reati, e quelle di riordino del mercato del lavoro e delle amministrazioni pubbliche<sup>27</sup>.

In questi casi — anche a voler prescindere dai dubbi di costituzionalità legati al carattere temporale della delega — è indubbio che si possa creare una situazione d'instabilità della disciplina oggetto di delega, tanto più grave quanto più è prorogato il termine per l'adozione del decreto delegato<sup>28</sup>.

dei termini previsti per l'esercizio della delega per la riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero della salute, termine, questo, ulteriormente differito dalla legge 7 agosto 2012, n. 131, di conversione del d.l. 20 giugno 2012, n. 79 e, per altro verso, per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle Province dell'Aquila e di Chieti; legge 24 marzo 2015, n. 34, di conversione del d.l. 24 gennaio 2015, n. 4, che ha prorogato i termini concernenti l'esercizio della delega in materia di revisione del sistema fiscale.

<sup>27</sup> La legge per la riforma delle pene detentive non carcerarie e del sistema sanzionatorio prevedeva che se il termine per l'espressione del parere fosse scaduto nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal primo periodo o successivamente, la scadenza di quest'ultimo sarebbe stata prorogata di sessanta giorni. Il *Jobs Act* prevedeva che qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari sugli schemi di decreto legislativo, da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari, fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o seguenti la scadenza dei termini previsti per l'adozione dei diversi decreti, questi ultimi sarebbero stati prorogati di tre mesi. Ancora, tutte le disposizioni della legge sulla riforma delle amministrazioni pubbliche — ad eccezione di quella per il riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti — prevedevano che se il termine previsto per il parere, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (e, in alcuni casi, anche della Commissione parlamentare per la semplificazione), fosse caduto nei trenta giorni precedenti la scadenza del termine previsto per l'adozione del decreto, la scadenza sarebbe stata prorogata di novanta giorni.

<sup>28</sup> 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.

#### 5.4 I recenti orientamenti riguardo i cd. decreti integrativi e correttivi

Non vanno trascurate, per altro verso, nemmeno le tendenze in merito ai cd. limiti “ulteriori” della delega, rispetto a quelli espressamente previsti dalla Costituzione.

Merita attenzione, al riguardo, il ricorso, ormai generalizzato, da parte delle leggi di delega, ai cd. decreti integrativi e correttivi. Dalla prassi più recente — soprattutto quella della XVII legislatura e confermata dalla recente legge n. 3 del 2018 — emerge, infatti, la tendenza a ricorrere costantemente alle deleghe integrative e correttive, sia nei casi di deleghe che prevedono ampi processi di riforma che in quelle riguardanti singoli settori. In buona sostanza, dunque, il legislatore ha preferito, in anni recenti, prevedere processi di riforma in due tempi, attraverso una prima attuazione della delega con decreti principali destinati, comunque, ad avere un carattere provvisorio e incompleto, dato che devono essere successivamente integrati da ulteriori decreti, integrativi e correttivi, appunto. Si tratta di una prassi relativamente recente, poiché, in passato, il legislatore prevedeva deleghe integrative e correttive solo nei casi di deleghe che avviavano ampi processi di riforma. Processi di riforma che, fin dall’inizio, si configuravano particolarmente complessi e che avrebbero richiesto un’attuazione in più fasi: una prima fase di attuazione della delega, attraverso decreti principali, e una fase successiva di sperimentazione degli effetti prodotti da questi ultimi, in cui il Governo provvedeva, attraverso ulteriori decreti, ad apportare le necessarie integrazioni e correzioni ai precedenti provvedimenti<sup>29</sup>.

Si è recentemente sviluppata, inoltre, una prassi, da considerare senz’altro positiva, che consiste nel prevedere le deleghe integrative e correttive nella legge delega principale, anziché prevederne l’inserimento, come spesso è accaduto in passato, in altre leggi di delega, distinte dalla delega principale. È solo il caso di ricordare, al riguardo, che in anni più risalenti rispetto a quelli oggetto di analisi in questo studio, le deleghe integrative e correttive non solo sono state spesso configurate come autonome, rispetto alla delega principale ma, ancor peggio, non sono state poste in nessun rapporto con quest’ultima. Non sono mancati nemmeno casi in cui il Parlamento ha previsto deleghe integrative e correttive contenenti nuovi principi e criteri direttivi, sostanzialmente diversi rispetto a quelli previsti dalla delega principale<sup>30</sup>. È altresì accaduto che il legislatore delegasse il Governo a correggere un

<sup>29</sup> Emblematica di questa tendenza a precedere per fasi è stata, in passato, l’attuazione della cd. riforma Bassanini.

<sup>30</sup> Si cfr., al riguardo, P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, 112 ss., ritiene che ciò permette di procedere ad «ampie revisioni della materia già disciplinata con l’esercizio della delega primaria».

precedente decreto sulla base di principi e criteri nuovi che si sostituivano a quelli contenenti nella delega principale<sup>31</sup>. In definitiva, dunque, il Governo ha avuto la concreta possibilità di rivedere nel tempo, in maniera ripetuta, una determinata disciplina, discostandosi da quella contenuta nel decreto principale, con ripercussioni di non poco momento sulla certezza del diritto<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Si cfr., ad esempio, l'art. 33, c. 1, legge 4 giugno 2010, n. 96, il quale prevedeva che il Governo adottasse disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 214, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione. Appare significativo, inoltre, che il legislatore, pur non utilizzando la formulazione "principi e criteri direttivi", abbia, comunque, dettato una disciplina volta ad indirizzare l'attività correttiva/integrativa dell'esecutivo; si è infatti previsto che le relative disposizioni dovessero «contenere misure efficaci per garantire l'omogenea applicazione dei controlli all'importazione da effettuarsi nei punti di entrata, anche mediante la definizione delle dotazioni minime necessarie».

<sup>32</sup> In proposito, si vedano: M. PATRONO, *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, 661 ss., N. LUPPO, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996, 91 ss., il quale ricostruisce le posizioni della dottrina in merito alla legittimità costituzionale delle deleghe correttive; M. CARTABIA, *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": un paradosso dell'effettività?*, in *Rass. parl.*, 1997, p.45 ss., la quale definisce tali decreti come vere e proprie «leggi in prova» deliberate dal Governo che, dopo aver valutato gli effetti prodotti da un decreto «principale» può ripetutamente intervenire per modificare o integrare la sua «originaria» decisione e ritiene che tali decreti abbiano una forza affievolita come se fossero «progetti normativi non ancora in vigore» (49); ID., *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, in AA.VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a cura di A. BARDUSCO, F. PIZZETTI, Milano, Giuffrè, 1998, 73 ss.; ID., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di incostituzionalità?*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva del diritto costituzionale*, cit., 65 ss.; F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 1999, 377 ss.; ID., *La crisi dei diritti e delle legalità costituzionali*, in AA.VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Giappichelli, Torino, 2000, 33 ss.; M. RUOTOLO, *Il tempo e le funzioni dello Stato (Prime riflessioni sul tempo nell'attività normativa, amministrativa, giurisdizionale e nell'interpretazione giuridica)*, in *Dir. soc.*, 2000, 634, evidenzia come la prassi mira a trasformare «il decreto delegato, almeno quello principale, in atto precario (...) rivolto al presente, ma pronto ad essere corretto in vista del futuro» (si cfr., in tal senso, ID., *Art. 76, cit., 1492 e I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 43); C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., 187 ss., il quale ritiene che «alle due fasi necessarie descritte dall'art. 76 Cost (la fase della delegazione gestita dal Parlamento e la fase della sua attuazione concreta attribuita al Governo (...), i decreti correttivi e integrativi aggiungono (...) una terza (anche questa come, peraltro, la precedente) a "indiscussa dominanza governativa"»; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il "calcolo dei vizi" come previsione di riforme...riformande*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, cit., 567 ss. In proposito, M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2014, 118, i quali evidenziano che il ricorso ai decreti correttivi e integrativi, insieme alla prassi di prevedere limiti ulteriori all'esercizio della funzione delegata e di considerare con troppa elasticità i limiti costituzionali, non favoriscono la chiarezza e la certezza del diritto, «aspetti questi che viceversa dovrebbero essere esaltati sol se si pensi che soprattutto attraverso lo strumento della delega legislativa si sono avviate negli ultimi anni importanti riforme in molteplici settori dell'ordinamento». Per una dottrina più risalente, secondo cui una volta adottato il decreto delegato, esso non possa più essere mutato, in quanto, anche se il termine non è ancora decorso, una volta esercitata la potestà conferita quest'ultima deve considerarsi

Non può quindi che essere accolta con favore la recente tendenza del legislatore a prevedere, da subito, nella legge delega principale, la possibilità di adottare, successivamente, deleghe integrative e correttive. Tale tendenza, infatti, sembra, almeno *prima face*, tener conto dell'effettiva funzione delle deleghe integrative e correttive, che dovrebbe essere quella di limitarsi a correggere il decreto principale, al fine di modificarne la disciplina, non di riscriverlo completamente, come avvenuto, talora, in passato<sup>33</sup>.

## 6. Le prassi riguardanti le procedure per la delegazione legislativa

Anche le prassi che si sono sviluppate in relazione alle procedure adottate per la delega presentano profili problematici. Si tratta di procedure, infatti, che hanno vieppiù portato a un mutamento dei rapporti tra Parlamento e Governo nel processo di delegazione legislativa, rispetto alle previsioni costituzionali.

Dall'analisi della prassi emerge che il Governo ha assunto un ruolo sempre più importante nella fase di adozione della legge di delega, oltre che in quella di adozione dei decreti legislativi. Tali prassi, appare perfino superfluo ricordarlo, appaiono in contraddizione con il dettato costituzionale che, com'è noto, configura la delega come uno strumento nelle mani del Parlamento. Il potenziamento del ruolo del Governo nel procedimento di delegazione legislativa è dipeso da molti fattori.

Innanzitutto, nella maggior parte dei casi i disegni di legge di delega sono di iniziativa governativa. Nelle ultime due legislature, 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. È vero che la Costituzione non impedisce tale

esaurita, si veda, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1964, 640. In tal senso, anche S. SOLAZZI, *Le leggi delegate*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione*, II, Firenze, 1950, 53 ss.; E LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., 67; F. FENUCCI, *La delegazione legislativa nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 852 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 270 ss., il quale ritiene che i decreti correttivi costituiscono «un forte allontanamento dal principio di legalità»; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 121.

<sup>33</sup> In tal senso, 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., 47 ss., il quale, ritenendo che il termine «integrazione» evochi «la possibilità di complementare il tessuto normativo introdotto dal decreto principale attraverso l'aggiunta di elementi mancanti» e che, invece, il termine «correzione» evochi «la possibilità di un intervento più limitato, di rettifica, di rimozione di difetti e imperfezioni eventualmente presenti nel decreto principale».

possibilità ma è altrettanto vero che il Governo, in questo modo, ha la possibilità di stabilire principi e criteri direttivi vaghi e generici e oggetti ampi, potendo così esercitare — se il Parlamento non introduce modifiche alla legge delega — nella fase di attuazione della delega, un ampio potere decisionale.

Inoltre, sempre più spesso si è ricorso alla questione di fiducia su maxi-emendamenti per l'approvazione della legge di delega, "obbligando" così il Parlamento ad approvare il testo senza la possibilità di un dibattito e di introdurre emendamenti. In proposito, si osserva che nella XVII legislatura è aumentato, rispetto al passato, il ricorso alla questione di fiducia per l'approvazione di disegni di legge di delega, specialmente di quelli considerati particolarmente importanti. 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<sup>34</sup>.

Si sono altresì rafforzate altre prassi, nel procedimento di adozione e approvazione della legge di delega, che penalizzano il confronto parlamentare.

Per un verso, sono state utilizzate 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<sup>35</sup>. Ciò, nonostante legge di delega dovrebbe essere approvata con il procedimento legislativo ordinario, di cui all'art. 72 Cost., e non con un procedimento "speciale" previsto per l'approvazione

<sup>34</sup> In una prima approvazione al Senato, la questione di fiducia è stata posta su un emendamento del Governo interamente sostitutivo del testo proposto dalla Commissione lavoro, previdenza sociale in sede referente; nella successiva approvazione alla Camera erano state introdotte alcune modificazioni ma non era stata posta la questione di fiducia; mentre nella in sede di approvazione definitiva al Senato il Governo ha di nuovo posto la questione di fiducia sull'articolo unico del d.d.l. Sull'argomento, si veda A. GUAZZAROTTI, *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](http://www.forumcostituzionale.it), 17 ottobre 2014.

<sup>35</sup> Al riguardo, sono esemplificative: la legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recanti ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari) e legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria).

della legge di conversione del decreto-legge<sup>36</sup>. Prassi che lascia, dunque, perplessi, anche se avallata dalla Corte costituzionale, che non ne ha dichiarato l'incostituzionalità (ammesso che sussista, comunque, il requisito dell'omogeneità del decreto-legge)<sup>37</sup>. È risaputo, infatti, che solo il procedimento legislativo ordinario offre una serie di garanzie quali: la partecipazione di un maggior numero di membri all'approvazione della legge, il controllo delle opposizioni parlamentari sui lavori e sui contenuti della stessa e la pubblicità delle sedute delle Assemblee<sup>38</sup>. Al contrario, l'inserimento di norme di delega in leggi di conversione di decreti-legge sacrifica il ruolo del Parlamento, non solo perché quest'ultimo dispone di un breve termine per la conversione del decreto-legge ma anche perché il contraddittorio in Assemblea è destinato ad essere piuttosto debole. Tale fenomeno è poi aggravato dal fatto che, in alcuni casi, sono stati presentati maxi-emendamenti su disegni di legge di conversione direttamente in aula; ciò ha permesso di introdurre una disciplina innovativa (attraverso, appunto, un emendamento sostitutivo dell'originario contenuto del disegno di legge di conversione) e ha, al contempo, impedito alle Commissioni competenti di compiere l'esame in sede referente, richiesto, invece, dall'art. 72 Cost. per il procedimento ordinario.

Per altro verso, a contribuire a penalizzare il confronto parlamentare, è stata la tendenza ad approvare le deleghe legislative nella sessione di bilancio, ossia in disegni di legge collegati alla manovra finanziaria che, date le loro particolari caratteristiche, seguono una corsia preferenziale e una procedura contingentata, potendo il Governo chiedere che la Camera deliberi su di essi in data certa (art. 123-bis del regolamento della Camera)<sup>39</sup>. Nonostante si sia

<sup>36</sup> È solo il caso di ricordare, al riguardo, che è prevista una riserva di Assemblea — per cui vi è l'obbligo di procedere all'approvazione della legge attraverso il procedimento ordinario — per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. Si vedano, in proposito: C. MEZZANOTTE, *Interrogativi intorno alla delegazione legislativa in materia riservata alla legge*, in *Giur. cost.*, 1969, 1738 ss. e, più recentemente, S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 273. Sulla problematica compatibilità — in particolare nel sistema delle fonti penali — tra delega legislativa e riserva di legge, si vedano le riflessioni di C. CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità della riserva di legge nel diritto penale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012.

<sup>37</sup> Si cfr. C. cost., 24 luglio 2013, n. 237, in continuità con la sentenza 13 febbraio 2012, n. 22.

<sup>38</sup> L'importanza dell'adozione di un procedimento più garantistico è sottolineata, tra gli altri, da A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., 168.

<sup>39</sup> L'art. 123-bis, c. 1, del Regolamento della Camera prevede che «I progetti di leggi collegati alla manovra di finanza pubblica, indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria (...) sono assegnati alle Commissioni in sede legislativa, ovvero in sede referente. Quando uno dei progetti di legge di cui al presente articolo è presentato alla Camera, il Presidente, prima dell'assegnazione, accerta che esso non rechi disposizioni estranee al suo oggetto (...). Il Presidente, sentito il parere della Commissione bilancio, comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni

cercato di contrastare tali prassi con la 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 bilancio, il ricorso ai collegati alla finanziaria non si è arrestato. Anzi, le più importanti deleghe dell'ultima 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. È stato così utilizzato uno strumento “motorizzato” che ha obbligato la Camera all'approvazione in tempi certi, impedendole, di fatto, un esame approfondito dei contenuti di tali provvedimenti, poiché i tempi per l'esame degli stessi erano ristretti<sup>40</sup>.

In definitiva, dunque, si è progressivamente assistito a un eccessivo rafforzamento del ruolo del Governo nel processo di legislazione delegata, attraverso una sorta di “auto-conferimento” di deleghe e il ricorso alla questione di fiducia su maxi-emendamenti.

### **7. Considerazioni conclusive sull'indebolimento della funzione di indirizzo normativo del Parlamento**

Volendo formulare alcune considerazioni conclusive, in merito alle recenti prassi in materia di delegazione legislativa, non si può fare a meno di osservare come queste ultime abbiano determinato conseguenze di non poco momento sia sul ruolo di indirizzo normativo del Parlamento sia, più in generale, sulla forma di governo<sup>41</sup>.

estrane». È comunque esclusa l'assegnazione alle Commissioni in sede legislativa nel caso di provvedimenti che contengono disposizioni di delega. L'art. 123-bis, c. 2, prevede, inoltre, che il Governo possa «chiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge (collegato alla manovra di finanza pubblica) entro un determinato termine».

<sup>40</sup> Si vedano, sull'argomento: R. ZACACRIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., 335 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, 72, il quale sottolinea che «In questi casi l'Aula non riesce ad esercitare una valutazione consapevole sul contenuto delle deleghe, perché il Governo dispone di una sorta di corsia preferenziale, potendo chiedere che si decida sul progetto di legge entro un determinato termine». Sulle problematiche relative alle disposizioni di delega contenute nelle leggi collegati alla manovra di finanza pubblica, si vedano: D. RAGONE, S. RAGONE, *Provvedimenti collegati alla manovra finanziaria e delegazione legislativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 313 ss. In proposito, N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 68, ritiene che il ricorso alla delega legislativa dovrebbe caratterizzarsi «come una decisione di particolare rilievo, da assumersi nelle forme più consapevoli e, in qualche modo, solenni».

<sup>41</sup> In proposito, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, cit., 15, sottolinea la necessità di una revisione dei regolamenti parlamentari che limiti il ricorso alla questione di fiducia «che, in relazione alle leggi di delega ed alle leggi di conversione dei decreti-legge, rappresenta una prassi del tutto discutibile in quanto altera profondamente i rapporti tra Parlamento e Governo».

Innanzitutto, si è avuto uno spostamento della funzione di indirizzo normativo dal Parlamento al Governo. In effetti, il progressivo rafforzamento del ruolo dell'esecutivo nel procedimento di delegazione legislativa ha fatto sì che quest'ultima sia diventata sempre più uno strumento nelle mani del Governo, anziché del Parlamento. Appare evidente, al riguardo, che tale tendenza si muova nella direzione di un allontanamento dal modello costituzionale. Il Parlamento, infatti, ai sensi del dettato costituzionale, dovrebbe indirizzare l'attività normativa del Governo, pur garantendo a quest'ultimo adeguati spazi di discrezionalità politica. Nelle recenti prassi, invece, la legge delega spesso non si configura come una legge "di indirizzo", intesa come atto attraverso il quale dovrebbero essere stabilite le finalità dell'attività normativa del Governo.

Si tratta di prassi che, di fatto, oltre a determinare, come si è visto, uno spostamento della funzione di indirizzo normativo all'organo legislativo a quello esecutivo, hanno altresì portato ad una progressiva alterazione dei rapporti tra Parlamento e Governo, incidendo, quindi, sulla forma di governo, sempre più sbilanciata a favore del secondo<sup>42</sup>.

Nella fase di adozione della legge di delega, in cui dovrebbe essere prevalente il ruolo del Parlamento, il Governo è particolarmente forte poiché, come si è visto, solitamente esso presenta disegni di legge di delega, determinandone i contenuti e prevedendo, spesso, principi e criteri direttivi vaghi e generici e oggetti ampi. Oltre a ciò, come si è altrettanto visto, il Parlamento si trova in una posizione di debolezza anche nella fase dell'approvazione dei disegni di legge delega — che, invece, dovrebbe essere gestita dal legislatore — dato che il frequente ricorso, da parte del Governo, alla questione di fiducia lo pone, sostanzialmente, nelle condizioni di essere "sotto scacco" dell'esecutivo<sup>43</sup>.

Mentre, per contro, il Parlamento ha progressivamente assunto un ruolo significativo nella fase, che dovrebbe essere gestita dall'esecutivo, di predisposizione dei decreti. Il legislatore, infatti, attraverso l'attività consultiva sugli schemi dei decreti, ha avuto la possibilità di indirizzare l'attività normativa dell'organo delegato in momento del procedimento di delega in cui quest'ultimo dovrebbe godere di poteri discrezionali. Mentre la legge n. 400 del 1988 prevede il parere delle Commissioni parlamentari

<sup>42</sup> Si cfr., al riguardo, R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., spec. 337-341; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 86.

<sup>43</sup> Si vedano, sull'argomento: 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 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 University Press, Roma, 2007, 98 ss.

competenti per materia sugli schemi dei decreti delegati solamente per le deleghe eccedenti i due anni, dalla prassi emerge, invece, una previsione generalizzata di tale parere; parere richiesto alle Commissioni parlamentari competenti o, talora, a Commissioni parlamentari ad *hoc* istituite dalla legge di delega, al fine di seguirne la concreta attuazione<sup>44</sup>.

Quel che preme maggiormente sottolineare, ai nostri fini, è che le Camere, avendo assunto un ruolo significativo nella fase della formazione del decreto legislativo, attraverso l'espressione dei pareri, ha spesso condizionato l'attività normativa del Governo, andando ben oltre le previsioni della legge n. 400 del 1988 (che, di fatto, sono oramai superate).

In questo conteso, inoltre, vi è una prassi che suscita perplessità. A partire dalla XVI legislatura la procedura del doppio parere delle Commissioni

<sup>44</sup> 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., i quali ritengono che tale Commissione «ha dimostrato empiricamente di prediligere: a) pareri con indirizzi generali (...) attraverso i quali la commissione (...) propone al Governo di modificare il contenuto dello schema di decreto alla luce delle indicazioni di indirizzo formulate nel parere; b) pareri con indirizzi specificati (...) che definiscono indirizzi dotati già di un grado di specificazione tale da prefigurare una certa soluzione normativa, senza tuttavia precisarla in tutti i suoi elementi testuali, sui quali si invita il Governo a valutare l'opportunità di farli propri; c) pareri a contenuto normativo diretto (...) nei quali anziché indirizzi si esprimono vere e proprie disposizioni normative compiute, in funzione integrativa-sostitutiva di parti specifiche dello schema di decreto». Si tratta, secondo gli Autori, di pareri che rappresentano «la scala lungo la quale la commissione può manifestare la propria volontà di influenzare più o meno intensamente le opzioni normative del Governo: dal polo delle indicazioni operative generali o strategiche o di principio, a quelle che costituiscono veri e propri “emendamenti” a parti puntuali dei testi proposti dal Governo». 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. Sulla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio, si vedano: 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”. Dati e tendenze relative alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, cit., 41 ss. e 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. Sull'argomento, si vedano, altresì: 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. e 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.

competenti, solitamente richiesta in precedenza e configurata dalla legge n. 400 del 1988, è stata vieppiù sostituita con la previsione di una eventuale fase di ritorno degli schemi all'esame delle Camere e non più alle Commissioni<sup>45</sup>. Diverse deleghe, infatti, hanno disposto che il Governo, qualora non si conformasse ai pareri delle Commissioni, fosse tenuto a ritrasmettere i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rendere comunicazioni davanti alle stesse<sup>46</sup>. In questi casi, vi è stato, quindi, 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 pareri. Al riguardo, non si può negare che la previsione di un ulteriore passaggio parlamentare presenti alcuni profili 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 delle Camere sull'attività normativa dell'esecutivo, in una fase in cui quest'ultimo dovrebbe godere di un'ampia discrezionalità politica<sup>47</sup>. Mentre le Commissioni parlamentari sono formalmente dotate solo di poteri consultivi — anche se non sono mancati casi in cui 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 che preme evidenziare, in termini generali, è che dalle prassi appena descritte, emerge la tendenza a porre rimedio al problema dell'indebolimento

<sup>45</sup> Si tratta di una previsione apparsa per la prima volta nella legge n. 42 del 2009 e poi introdotta in diverse leggi di delega quali, ad esempio: la legge 31 dicembre 2009, n. 196, di riforma della contabilità pubblica; la legge 11 marzo 2014, n. 23, contenente delega al Governo per la revisione del sistema fiscale; la legge 23 giugno 2014, n. 89, per l'adozione di decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato; la legge n. 124 del 2015, di riforma della pubblica amministrazione.

<sup>46</sup> Si è avuto, ad esempio, il passaggio parlamentare degli schemi di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale e quello di Roma capitale.

<sup>47</sup> 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.

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 decreti<sup>48</sup>. Tuttavia, attribuire un eccessivo ruolo all'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'atto<sup>49</sup>. Al riguardo, pur riconoscendo l'importanza di una “collaborazione” normativa tra Parlamento e Governo, nell'ambito della delegazione legislativa<sup>50</sup>, si ritiene che le due fasi — una a

<sup>48</sup> 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».

<sup>49</sup> 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”». Parla di «stravolgimento dei ruoli che spettano a Parlamento e Governo relativamente alla funzione normativa» e di «alterazione della forma di governo», G. DI COSIMO, *E le Camere stanno a guardare*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 2, 2009, 7. Sull'argomento, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 121 ss., ritiene che non possa essere indifferente, dato il *continuum* tra maggioranza parlamentare e composizione governativa, se l'indirizzo è espresso dal Parlamento o dal Governo, in quanto questa «è una linea di ragionamento che valorizza al massimo grado la dinamica monista del modello parlamentare e che sminuisce l'importanza della separazione funzionale dei poteri».

<sup>50</sup> Parla, al riguardo, di “negoiazione”, S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di Governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008, il quale sottolinea che «La delega legislativa costituisce un modo di produzione normativa potenzialmente negoziale, dotata di specificità irriducibile, non sopprimibile o assimilabile ad altri modi di produzione, benché contigui e in fase espansiva» (59) e ritiene che «Se, dunque, si guarda alla delega legislativa come una modalità regolativa di un processo di integrazione politica, che si svolge nell'ambito delle dinamiche della forma di governo parlamentare, e che può comprendere anche la negoziazione della decisione legislativa, si è indotti ad attribuire maggiore significato ad alcuni tratti che l'istituto ha precocemente assunto nell'esperienza: debolezza intrinseca del limite dei principi e criteri direttivi (accentuata dalla

preminenza parlamentare e l'altra a preminenza governativa — debbano essere tenute distinte. Non andrebbero, infatti, confusi i ruoli e le responsabilità di Parlamento e Governo perché ciò determina un'alterazione dei loro rapporti e un *vulnus* alla divisione dei poteri dello Stato prevista dalla Costituzione<sup>51</sup>.

giurisprudenza della Corte costituzionale); irrinunciabile ricorso, tra i limiti "ulteriori", a quello del parere delle commissioni parlamentari (...); in connessione, ricorso a modalità consultive anche con organi esterni al Parlamento, ma destinate ad integrarsi con (non a sostituirsi a) quelle interne» (61). L'autore, dunque, ritiene che «se la negoziazione non è funzione tipica esclusiva della delega, è tuttavia tra le sue funzioni più incisive» (62). Sul tema della negoziazione legislativa si vedano: E. DE MARCO, *La "negoziatura legislativa"*, Padova, Cedam, 1984; ID., *Negoziatura legislativa e centri di influenza*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi della Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE*, CEDAM, Padova, 1990, 181 ss.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 115 ss.; G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., 117 ss.

<sup>51</sup> In proposito, G. SILVESTRI, "Questa o quella per me pari sono ...". *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, cit., 180, osserva come ci si trovi di fronte ad una «prospettiva confusa di co-gestione indifferenziata del potere normativo tra Parlamento e Governo, con fasi ed intensità diverse a seconda delle contingenze politiche» e ritiene che la «commistione continua rifluisce inevitabilmente sul tasso di democraticità dell'ordinamento costituzionale italiano. Se non si aderisce ad una concezione plebiscitaria della democrazia, si deve riconoscere che la ripartizione predefinita delle competenze tra gli organi costituzionali è condizione indispensabile perché si affermino la responsabilità di ciascuno di essi, l'equilibrio dei poteri e il necessario reciproco controllo. Tende a prevalere invece una sorta di formulazione in *progress* della volontà normativa, risultato della continua e reciproca sovrapposizione di Governo e Parlamento».