

## ***Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze***<sup>1</sup>

*Pietro Milazzo*<sup>2</sup>

1.- Le fonti del diritto, ed i processi relativi alla loro produzione, non sono rimasti affatto insensibili alle più recenti dinamiche inerenti la forma di governo, in particolare quelle innescate dall'introduzione di un sistema elettorale prima prevalentemente maggioritario e poi proporzionale con effetti maggioritari, in ogni caso tendenzialmente produttivo di una significativa sull'intensificazione della dialettica parlamentare fra maggioranza e opposizione, a loro volta maggiormente coese (nella logica della coalizione o, più recentemente, in quella della creazione di nuovi soggetti politici in grado di assorbire esperienze differenti), e di un potenziamento dell'esecutivo rispetto al Parlamento, anche sul piano dell'esercizio della funzione normativa.

In questo contesto, il notevole incremento quantitativo della legislazione e della decretazione delegate<sup>3</sup> è, come ho avuto modo di osservare in altra sede<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Il presente contributo rappresenta una versione rivista ed integrata, anche sotto il profilo bibliografico, della relazione svolta dall'autore al seminario su "La "gestione" della delega legislativa in materia ambientale" svoltosi a Perugia l'8 aprile 2008, nel quadro del ciclo di seminari "Problemi delle fonti normative" organizzato dal Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati.

<sup>2</sup> Ricercatore di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa – Dipartimento di Istituzioni, Impresa e Mercato "A. Cerrai".

<sup>3</sup> Per dati aggiornati alla scorsa legislatura in ordine al profilo squisitamente quantitativo del fenomeno della delega, si veda il *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, pubblicato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati il 22 gennaio 2007, nonché, volendo 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. Le fonti statali: sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 81-85. Per dati risalenti alla XIII legislatura, criticamente interpretati, si vedano G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delega legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti-A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 2003, 47 ss.

<sup>4</sup> P. Milazzo, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, cit., 80 e ss.

solo in parte collegabile alla limitazione della pratica del decreto legge stabilita dalla nota sentenza n. 360 del 1996<sup>5</sup>, e sembra avere assunto una portata ed una valenza in larga parte autonome ed indipendenti rispetto all' "altra" fonte primaria di origine governativa, tanto da affermarsi come uno strumento privilegiato di produzione normativa, tale evidentemente da prestarsi in modo agevole agli utilizzi che il governo-legislatore intende di volta in volta farne<sup>6</sup>.

In quest'occasione mi soffermerò brevemente su alcuni aspetti dei mutamenti qualitativi del ricorso ai processi di delegazione legislativa piuttosto che sugli aspetti quantitativi (i quali peraltro non sono indifferenti ai primi<sup>7</sup>), valutando le modalità con cui esso si è inserito in un quadro di rafforzamento dell'esecutivo ma anche di contrapposizione più netta tra maggioranza e opposizione. Le brevi notazioni che svolgerò sono dunque principalmente relative alla esperienza della XIV e della XV legislatura (due legislature che – pur nelle profonde diversità che le hanno caratterizzate - si prestano ad un esame particolarmente interessante in quanto entrambe sostanzialmente "completate" senza scioglimento significativamente anticipato delle Camere), con qualche riferimento alla XVI legislatura, il cui breve corso ha comunque fornito spunti di qualche interesse nella prospettiva che qui si segue.

---

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. la recente ricerca di A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione legislativa in Italia e linee per una nuova riflessione*, in Id. (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, 20 ss.

<sup>6</sup> Si osservi che lo straordinario potenziamento delle delega legislativa resta un fenomeno che sembra poco compatibile con l'organizzazione della funzione normativa primaria impostata dal costituente. Ancora di recente, infatti, la Corte costituzionale è tornata a sottolineare il "carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost" (così Corte cost., sent. 340/2007).

<sup>7</sup> Si può verosimilmente ritenere che vi sia un rapporto per così dire biunivoco fra aspetti quantitativi e qualitativi dei processi di delega: nel senso che il mutamento del contenuto e delle modalità qualitative di ricorso alla delega ha certamente un'influenza sull'aumento quantitativo complessivo delle disposizioni di delega e dei decreti delegati, ma anche nel senso che un ricorso quantitativamente massiccio alla delega tende a far trasfigurare questo strumento da meccanismo occasionale (anche se non straordinario) ad ordinario, favorendo di fatto talune torsioni qualitative dei processi di delegazione (sia sotto il profilo dell'interpretazione dei vari passaggi di tali processi, sia più in generale sotto il profilo del contenuto sostanziale dell'oggetto della delegazione) in quanto è da tali processi che "passa" una quota significativa dell'indirizzo politico.

2.- Il necessario punto di partenza è quello per cui il nuovo contesto politico-parlamentare formatosi almeno dal 1996 ha determinato da un lato una trasformazione della “normale” valenza riformatrice attribuita alla delega legislativa — e ormai diffusamente riconosciuta<sup>8</sup> — e dall’altro l’aggiunta di un nuovo crescente significato più intimamente connesso all’indirizzo politico di governo, la cui effettiva realizzazione, nelle più recenti legislature, è rimasta largamente affidata a processi di delegazione legislativa, talvolta di grande ampiezza contenutistica (e talora di più modesta entità, ancorché di “spessore” politico).

In questo contesto qualitativamente mutato sembra si sia andata affermando una logica secondo la quale il “*dividendo politico*” perseguito dagli attori del circuito Parlamento-governo-corpo elettorale (o secondo una definizione forse più maliziosa ma non del tutto infondata, *opinione pubblica*), ed in particolare dal governo, viene tendenzialmente maturato e speso con l’approvazione della legge delega (molte volte significativamente accompagnata dal voto di fiducia), mentre le scelte più delicate - non sempre e non solo esclusivamente “tecniche” — quando effettivamente vengono assunte<sup>9</sup>, vengono riservate alla fase più appartata dell’approvazione dei decreti delegati. È ovvio che in questa fase la partecipazione parlamentare, per quanto non certo insignificante, è normalmente limitata alla formulazione del parere sullo schema

---

<sup>8</sup> Secondo la definizione seminale di S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, ampiamente ripresa in dottrina.

<sup>9</sup> Non è infatti affatto infrequente che il governo si limiti a far approvare dal Parlamento la legge di delega, senza poi esercitarla. Penso al caso davvero singolare della delega — più volte prorogata e più volte scaduta — per l’adeguamento dell’ordinamento italiano alla Convenzione di Oviedo sulla protezione dei diritti dell’uomo e della dignità dell’essere umano riguardo alla applicazione della biologia e della medicina, che ha sostanzialmente *sterilizzato* l’applicazione di ampie parti della Convenzione di Oviedo in Italia, dopo che essa è stata regolarmente ratificata e dopo che ne è stato dato l’ordine di esecuzione; vicenda, questa, in cui si è innestato fra l’altro il doloroso caso della richiesta di Piergiorgio Welby di sospendere le cure che lo tenevano in vita.

di decreto delegato, e non può aspirare all'ampiezza di cui gode nell'approvazione della legge ordinaria.

Anche i frequenti e spesso vistosi discostamenti rispetto al modello dell'art. 76 Cost., che caratterizzano ormai da gran tempo molti dei processi di delega, vanno dunque letti in questo quadro<sup>10</sup>. Con riferimento alla più volte lamentata “rarefazione” dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi della legge delega, ad esempio, non è inverosimile pensare che essa sia indotta (anche) dall'esigenza di lasciare consistenti spazi di manovra nella fase di esecuzione della delega. Sembra infatti politicamente assai agevole per l'esecutivo presentare un disegno di legge delega che può essere politicamente presentato come “di grande riforma” – con ciò guadagnandosi politicamente i “galloni” dell'attuazione dell'indirizzo politico -, ma è caratterizzata dalla ampiezza e genericità dell'oggetto, scarsa definizione e portata dei principi e criteri direttivi, termine di esercizio lungo o lunghissimo, possibilità di tornare sulla materia oltre il termine utilizzando l'*escamotage* dei decreti legislativi integrativi e correttivi, ecc., riservando poi ad una successiva fase, che per la sua stessa struttura marginalizza il Parlamento, l'individuazione dell'effettiva portata della normativa posta in essere.

L'operazione così delineata fa leva:

- (i) sulla pubblicità e sul rilievo del passaggio parlamentare al fine di far maturare uno spendibile “dividendo politico”;

---

<sup>10</sup> Non è questa la sede per ripercorrere la dottrina che, con frequenza ed in profondità, ha individuato le numerose “deviazioni” della prassi rispetto allo schema dell'art. 76 cost. Per limitarsi ai contributi che più di recente hanno tirato le fila del dibattito su questo punto, cfr. M. Ruotolo – S. Spuntarelli, *Articolo 76*, in R. Bifulco- A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, 1484, M. Ruotolo, *Delega legislativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, 1484 ss., nonché la *Relazione introduttiva* di M. Raveraira in R. Zaccaria (a cura di), *Rapporto sugli incontri universitari dedicati a “Problemi delle fonti normative” di interesse del Comitato per la legislazione*, Camera dei Deputati-Comitato per la legislazione, 2008, 258 ss. Per un resoconto dettagliato delle ultime legislature (fino al 2004), cfr. G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delega legislativa*, cit.

- (ii) su una nutrita prassi di significativi di scostamenti dal rigoroso modello dell'art. 76 Cost. – non sfavorita da una giurisprudenza costituzionale mai particolarmente severa nello scrutinio sulla legge delega<sup>11</sup> – al fine di riservare alla fase della costruzione del decreto delegato, e degli eventuali (ma praticamente certi) decreti integrativi e correttivi, la perimetrazione effettiva dell'intervento normativo, e quindi anche la sua concreta portata riformatrice.

Pare peraltro di poter dire che questo schema può essere utile – ed in effetti sembra sia stato impiegato senza sostanziali differenze – sia per un governo sostenuto da una ampia e coesa maggioranza parlamentare (come ad esempio è accaduto nella XIV legislatura), sia per un governo di coalizione sorretto da basi parlamentari meno granitiche (situazione ricorrente nella XIII ed in misura addirittura maggiore nella XV legislatura). Nel primo caso, infatti, il preventivo passaggio in aula – garantito anche dalla possibilità di porre la questione di fiducia – può quasi essere concepito come una fase di una fattispecie che andrà a definirsi solo con il decreto delegato e gli eventuali decreto integrativi/correttivi, ma che ha il vantaggio di rendere subito pubblico, proprio grazie al dibattito parlamentare, che il binomio governo/maggioranza parlamentare “*si è occupato*” di una certa materia (anche se spesso la delega è così ampia ed indeterminata da rendere ancora difficilissimo comprendere “*come*” il governo se ne sia occupato). Per gli esecutivi a base parlamentare più fragile, la

---

<sup>11</sup> Sulla giurisprudenza della Corte in materia di deleghe e sulla sua portata (e sui suoi limiti), solo fra i lavori più recenti, si vedano G. Famiglietti, *Le deleghe legislative*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Ed. Scientifiche italiane, Napoli, 2006, 434, N. Maccabiani, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Giuffrè, Milano, 2005; cit., 20-21, nonché, da una prospettiva particolare, G. Di Cosimo, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, 215 ss.. La evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione delegata integrativa e correttiva è ripercorsa da L. Iannuccilli – A. De Vita, *Deleghe e decretazione correttiva nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (sez. “studi”) e, con numerosi spunti critici, da M. Ruotolo, *Il requisito del “tempo limitato” per l'esercizio della delega “principale” e la sua possibile elusione ad opera dei decreti integrativi e correttivi. Il caso del “terzo” decreto correttivo del codice ambiente*, in R. Zaccaria (a cura di), *Rapporto*, cit., 281.

presentazione di un disegno di legge di delega caratterizzato da una individuazione dell'oggetto e dei principi/criteri non particolarmente severa può consentire di superare o quantomeno "raffreddare" le asprezze del dibattito parlamentare (che potrebbe "impuntarsi" su contenuti della legge delega che delineano chiaramente talune scelte normative, vincolando il governo ad adottarle).

3.- Questa che, pertanto, si potrebbe definire la "*valenza politica maggioritaria*"<sup>12</sup> di molti dei processi di delegazione nelle ultime legislature, comporta ovviamente dei riflessi – indotti proprio dallo schema dell'art.76 Cost. - nel momento di cambio della maggioranza parlamentare.

Difatti all'interno di un contesto politico tendenzialmente maggioritario, o comunque più intensamente polarizzato, il mutamento qualitativo dei processi di delega in funzione del perseguimento dell'indirizzo politico di maggioranza può far percepire il processo stesso di delega come l'immediata espressione di una funzione schiettamente direttiva del governo. Come tale, esso si presta ad essere messo fortemente in discussione – proprio per la più intima connessione con l'indirizzo politico della maggioranza precedente, ed anche in relazione alle deviazioni dello schema costituzionale di cui si è detto - in caso di cambio di maggioranza.

Tali considerazioni paiono essere supportate dalla prassi emergente nei due periodi immediatamente precedenti allo scioglimento delle Camere nella XIII e XIV legislatura, in cui si è assistito a due fenomeni di un certo interesse.

Sotto un primo profilo, si è registrato un sensibile aumento delle disposizioni di delega approvate proprio sul finire della legislatura; in particolare

---

<sup>12</sup> Sia nel senso per cui i governi che godono di una più robusta base parlamentare / designazione popolare derivante dai nuovi sistemi elettorali ricorrono con frequenza alla delega, sia nel senso che tale ricorso appare caratterizzato da una (più) forte torsione del modello dell'art. 76 Cost., finalizzata a consentire al governo di sfruttare la delega con grande flessibilità, avendo in gran parte già ottenuto un significativo risultato politico con l'approvazione della legge di delegazione.

negli ultimi tre mesi della legislatura cessata nel 2001 (quando si ebbe uno scioglimento quasi “fisiologico” della Camere), sono state approvate quindici disposizioni di delega che prevedevano termini di esercizio che necessariamente sarebbero andati a scadere nella legislatura successiva; si è trattato di un numero nettamente superiore rispetto alla media mensile delle disposizioni di delega approvate nei mesi precedenti. In ogni caso sono state frequenti le disposizioni di delega che, pur essendo state adottate quando la legislatura non era ancora prossima al termine, hanno previsto termini di esercizio molto lunghi, tali da scadere certamente nella legislatura successiva (anche nel caso in cui quella in corso non fosse terminata anticipatamente).

Sotto un secondo profilo, nei mesi immediatamente precedenti lo scioglimento delle Camere il governo ha avuto la tendenza ad esercitare molte deleghe “aperte” (conferite ovviamente durante la legislatura stessa) ancorché non fosse particolarmente prossimo il termine di scadenza. Negli ultimi due mesi della legislatura conclusasi nel 2001, infatti, sono stati approvati 25 decreti delegati di cui 13 attuativi di legge delega, mentre nel 2006 sono stati approvati 30 decreti delegati di cui 14 decreti attuativi di legge delega (ancora una volta, in netto aumento rispetto alle precedenti medie mensili)<sup>13</sup>.

Entrambi i fenomeni possono essere dovuti in una certa misura ad un fisiologico attivismo politico preelettorale: cioè alla volontà della maggioranza

---

<sup>13</sup> Un discorso differente deve essere compiuto per la XV legislatura, nel cui corso abbreviato dallo scioglimento anticipato delle Camere nel 2008 si è potuto assistere ad una significativa riduzione della media del termine previsto per l'esercizio delle deleghe, che raramente è stato stabilito in più di un anno (ed anzi più spesso in misura di mesi). Non si può escludere che questo fenomeno abbia risentito della fragilità che la maggioranza parlamentare di centro-sinistra ed il governo espresso da tale maggioranza hanno manifestato fin dall'inizio della legislatura, cosicché un termine di esercizio particolarmente prolungato delle deleghe avrebbe potuto rendere ancora più caduco il delicato equilibrio politico di volta in volta raggiunto all'interno della compagine governativa. Al tempo stesso, però, non può nemmeno del tutto escludersi che la tendenza della XV legislatura a ridurre i termini di esercizio della delega sia rappresentativo di una sorte di – più o meno consapevole – presa di coscienza della opportunità di “contenere” ragionevolmente i tempi dell'esaurimento dei processi di delega all'interno della legislatura, in modo che essi possano essere sostenuti ed alimentati per intero dall'indirizzo politico che li ha avviati.

che ha sostenuto il governo uscente di presentarsi alle urne mettendo all'incasso il "dividendo politico" della legge delega o del decreto delegato appena approvato, eventualmente presentandosi anche come la forza politica più idonea per dare attuazione con continuità alla nuova disciplina (attraverso l'esercizio della delega *tout court* ovvero attraverso l'esercizio della delega integrativo/correttiva). In ogni caso, essi si risolvono in un *fait accompli* per la nuova maggioranza parlamentare – che nella recente storia costituzionale italiana è sempre stata di "colore" politico diverso da quella che l'ha preceduta, e dunque portatrice di un indirizzo politico differente. In questo contesto è dunque non solo possibile ma anche frequente che una legge-delega di grande riforma o un decreto legislativo di particolare importanza – come ad esempio, nella recentissima esperienza, il primo decreto legislativo attuativo della delega "codificatrice" in materia ambientale - venga approvato pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere.

Questa sorta di "ansia di approvazione" può comportare delle omissioni e delle frettolosità, quali il non completo coinvolgimento di alcuni soggetti o il non perfetto completamento di alcuni passaggi fondamentali dei processi di delegazione. Proprio il primo decreto delegato in materia ambientale ha dato un esempio in questo senso, con un omesso (o comunque assai imperfetto) passaggio dalla Conferenza unificata, che ha poi contribuito a costituire il *casus belli* di un delicato contenzioso costituzionale Stato/Regioni, sanato successivamente solo con il primo decreto correttivo (adottato da un governo espressione di una diversa maggioranza politica).

4.- La dinamica maggioranza-opposizione e il mutamento della maggioranza parlamentare determinano dunque una serie di scenari possibili dinanzi ai quali – negli ultimi anni - si sono riscontrati differenti comportamenti dell'esecutivo "entrante" portatore di un indirizzo politico e sostenuto da una maggioranza parlamentare diversi da quello del governo "uscente".

Vi è in primo luogo la fattispecie della “delega aperta” sulla base di leggi delega delle quali il nuovo governo non condivide l'impostazione politica. Questa situazione si verifica quando il governo si trova dinanzi una delega non esercitata, e si delineano così due possibilità: o far scadere la delega inutilmente, o esercitarla mediante un decreto legislativo che abbia contenuti sostanziali conformi al proprio indirizzo politico, approfittando proprio di quella “rarefazione” dei principi e criteri direttivi (e talvolta anche dell'oggetto) che spesso si accompagnano alle leggi di delegazione, confidando ovviamente nella ritrosia e cautela della Corte costituzionale ad intervenire in materia.

La seconda ipotesi è quella delle deleghe appena esercitate mediante decreti che risultano in tutto o in parte incompatibili col nuovo indirizzo di governo. In questo caso può accadere che:

(a) sia ancora “aperta” la delega integrativa e correttiva, come è avvenuto nel caso della delega ambientale di cui alla legge 308/2004;

(b) tale possibilità non sussista più – perché il termine di integrazione/correzione è scaduto – o non ci sia mai stata – nei rari casi in cui la delega non preveda la possibilità di integrazione/correzione.

Quali le forme possibili di reazione dell'esecutivo in questa seconda ipotesi?

5.- Nel passaggio fra la XIV e la XV legislatura si è assistito ad almeno quattro diversi tipi di reazione della nuova maggioranza rispetto a situazioni di questo tipo.

Nel caso della delega ambientale si è avuto un esempio di decreto legislativo approvato pochissimi giorni prima dello scioglimento delle Camere, con l'effetto di lasciare in eredità al nuovo governo una serie di scelte politiche che esso ha subito dimostrato di non condividere o di condividere solo parzialmente, sebbene una parte di tali scelte fosse di derivazione comunitaria.

In questo contesto, la scelta del nuovo governo è stata quella di “sterilizzare” l'attuazione regolamentare del primo decreto legislativo (d.lgs. n.

152/2006) attraverso la – invero curiosa – pubblicazione in GU di un avviso – a cura del Ministro - secondo il quale alcuni regolamenti attuativi non potevano considerarsi efficaci in quanto non registrati dalla Corte dei Conti. Successivamente è stata utilizzata in due occasioni la facoltà di integrazione/correzione, in entrambi i casi con risultati davvero discutibili, ancorché per motivi diversi:

- (i) il primo decreto correttivo<sup>14</sup> ha previsto all'art. 1 una disposizione di in felicissima formulazione secondo la quale un ulteriore decreto “*da approvare prioritariamente*” avrebbe dovuto individuare le parti abrogate e quelle che sarebbero rimaste in vigore delle parti III e IV del decreto primario. Si può dubitare della portata giuridica di una norma di tale specie, nella quale curiosamente il governo sembra quasi delegare se stesso a seguire una scala di priorità dell'attuazione/integrazione del decreto primario. Ma si tratta essenzialmente di una petizione di principio priva di reale portata vincolante (d'altra parte, chi potrebbe far valere la violazione di questa sorta di “autovincolo” governativo, ed in quale sede?). Ciò è stato immancabilmente dimostrato dagli immediati sviluppi della vicenda della delega ambientale: il secondo decreto correttivo non ha infatti avuto ad oggetto “*prioritariamente*” parte III e IV<sup>15</sup>;
- (ii) come ha correttamente rilevato il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati nel corso dell'esame parlamentare di

---

<sup>14</sup> Si tratta del D. lgs. 284/2006.

<sup>15</sup> In effetti il governo aveva “*prioritariamente*” avviato il procedimento per l'approvazione di (quello che avrebbe dovuto essere) un secondo decreto integrativo/correttivo del D. lgs. 152/2006 dedicato principalmente proprio alla parte III e IV del Codice (c.d. “*decreto-rifiniti*”), ma su tale testo è scattata la singolare disposizione sanzionatoria prevista dalla legge di delega, secondo cui il ritardo del governo nella ritrasmissione al Parlamento del testo dello schema di decreto legislativo per il parere definitivo delle commissioni comporta la decadenza della possibilità di esercizio della delega integrativa (art. 1 comma 5 legge 308/2004).

uno schema di decreto delegato integrativo e correttivo del D. Lgs. 152/2006 (quello che sarebbe poi diventato il D. Lgs. 4/2008)<sup>16</sup>, peraltro, l'utilizzo del potere di integrazione/correzione sembra essersi spinto fino ad introdurre con il secondo decreto correttivo scelte decisamente *nuove* in vari aspetti della parte I e II (ma anche della parte III) del decreto legislativo primario<sup>17</sup>. Il tutto con una significativa compressione del ruolo parlamentare<sup>18</sup>.

La complessa vicenda della delega ambientale lascia peraltro emergere con una certa chiarezza come più l'oggetto, i principi ed i criteri della delega sono vaghi e flessibili, e più prolungato è il termine di esercizio della delega integrativa e correttiva, più ampiamente si disegnano margini di intervento per l'opera di integrazione e correzione, anche quando essa diretta in senso sostanzialmente contrario rispetto alle scelte compiute in sede di "prima" attuazione della legge delega.

Fino al momento in cui la giurisprudenza della Corte costituzionale non limiterà con maggiore costanza e severità l'uso della delegazione integrativa come "nuovo esercizio" della delega originaria, le prassi devianti della delegazione legislativa rispetto allo schema dell'art. 76 Cost. si presteranno ad essere impiegate come meccanismi mediante i quali rendere le deleghe stesse utilizzabili in ogni stagione politica, anche in caso di profondo mutamento *medio tempore* dell'indirizzo politico di maggioranza. Si deve peraltro osservare come la

---

<sup>16</sup> Cfr. il verbale della seduta del 17 ottobre 2007 del Comitato per la legislazione, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>17</sup> Per "secondo" decreto integrativo si intende il d. lgs. 4/2008 (c.d. "*decreto VIA/VAS*"), che in realtà sarebbe stato il terzo nell'ordine di priorità dell'esecutivo, se sul secondo – il decreto-rifiuti – non si fosse verificata la decadenza procedurale di cui si è fatto cenno.

<sup>18</sup> Come rilevato da M. Ruotolo, *Il requisito del "tempo limitato"*, cit., 290, gli indirizzi del Comitato per la legislazione, che suggeriva di procedere alle sostanziali modifiche prospettate nello schema di decreto integrativo/correttivo mediante la presentazione di un disegno di legge, sono state accolte solo da una proposta di parere alternativo, di minoranza, nell'ambito della commissione di merito.

più recente giurisprudenza costituzionale e – soprattutto – quella consultiva del Consiglio di Stato mostra tracce significative di una impostazione più rigida verso un uso della delega integrativa/correttiva che non sia solo quello di “*apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate [...] al fine di correggere – cioè di modificare in qualche sua parte – o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell’ambito dello stesso oggetto, nell’osservanza dei medesimi principi e criteri direttivi?*” della delega originaria<sup>19</sup>.

6.- Una diversa tipologia di comportamento da parte dei un governo subentrante, portatore di un diverso indirizzo politico, è rappresentata dalla vicenda del Codice dei contratti pubblici<sup>20</sup>.

Anche in questo caso si era di fronte ad un importante decreto legislativo “principale” approvato in tempi molto prossimi allo scioglimento delle Camere, ma stavolta il governo ha preferito procedere - in sede di conversione di un decreto legge avente tutt’altro oggetto<sup>21</sup> - a *rinviare* l’entrata in vigore di significative parti del Codice, in attesa dell’esercizio della delega integrativa/correttiva. L’esercizio di tale delega, poi, si è mostrato particolarmente ampio nei contenuti e nell’impostazione di fondo, che appare risentire di posizioni politiche differenti rispetto a quelle della precedente maggioranza.

---

<sup>19</sup> Così Corte cost., sent. n. 206/2001. Per la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato si vedano soprattutto il parere n. 2660/2007 della sezione consultiva per gli atti normativi del governo, nonché il parere n. 1750/2007 dell’adunanza generale. Il testo di tali pareri può essere reperito in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), nel fascicolo n. 1/08 della rubrica “*attività consultiva del Consiglio di stato*” curata da O. Roselli.

<sup>20</sup> D. Lgs. 163/2006.

<sup>21</sup> Si tratta del decreto-legge 173 del 2006, poi convertito nella legge 228 del 2006, il cui art. 1-*octies* ha agito sul regime temporale dell’entrata in vigore del Codice di contratti pubblici (oltre ad abrogarne alcune disposizioni, che così non sono mai entrate in vigore). Sui complessi rapporti fra processi di delega e meccanismo di conversione del decreto legge, di cui in questa sede non ci si può occupare, si vedano R. Tarchi, *Incompetenza legislativa del governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1988, 961, G. Di Cosimo, *Il parametro in quiescenza*, in A. Simoncini (a cura di), *L’emergenza infinita*, cit., 234 nonché, volendo, P. Milazzo, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze*, cit., 116 ss.

Non ci si può peraltro nascondere che, mediante questo procedimento di rinvio “d’urgenza” di alcune parti del Codice, il nuovo governo ha potuto evitare gli appesantimenti procedurali previsti dalla legge delega per il decreto primario così come per i decreti integrativi e correttivi: si è potuto così “ripensare” *ex novo* la disciplina non condivisa, acquisendo i prescritti pareri sulla disciplina integrativa e correttiva in un contesto in cui tali norme non avevano applicazione concreta

Mi sembra peraltro evidente che, in un caso come questo, l’operare combinato di *sospensione immediata degli effetti* (ancorché, in questo caso, solo parziale) di un decreto delegato “primario”, prima ancora che sia entrato in vigore, e *esercizio ampio della delega integrativa e correttiva*, risulta quanto di più simile si possa immaginare ad un vero e proprio *riesercizio* della delega (quasi *ex novo*, perlomeno in alcune parti). Ciò, ovviamente, in contrasto con i più recenti indirizzi interpretativi – soprattutto del Consiglio di Stato, ma desumibili anche da alcune pronunce della Corte costituzionale – che tendono ad escludere dall’orizzonte della delega integrativa e correttiva il “riesercizio” per la prima volta della delega in sede di integrazione o correzione.

7.- In altri casi il governo si è trovato ad affrontare decreti legislativi di cui non condivideva il contenuto, e senza avere o senza avere più la possibilità di intervenire con decreti correttivi e integrativi.

In alcuni di tali casi, il governo ha approfittato della conversione di un decreto legge – e dunque delle ben note compressioni del procedimento legislativo che essa comporta - per inserire in una legge di conversione una disposizione che lo autorizzasse a esercitare delega integrativa e correttiva con stessi principi di quella principale. Ciò ha configurato una sorta di “riapertura” della delega, con attribuzione al governo del potere di esercitare quasi *ex novo* l’attività originariamente delegata.

Una ulteriore opzione attuata dal legislatore è quella prescelta nella complessa vicenda della riforma dell’ordinamento giudiziario. Come è noto, il

governo Berlusconi ha provveduto a tale riforma mediante una serie di decreti legislativi “primari”, con riferimento in particolare ad uno di essi (il d. lgs. 160/06, sulle carriere dei magistrati) il nuovo governo ha deciso di procedere con modalità analoghe a quelle che il Comitato per la legislazione aveva suggerito di seguire nel caso della delega ambientale.

Difatti, in primo luogo si è sospesa con legge ordinaria l’efficacia della parte più importante del decreto delegato la cui impostazione politica non risultava più condivisa, ed entro il termine di sospensione si è provveduto con ulteriore legge ordinaria ad introdurre numerose ed incisive modifiche a due dei decreti legislativi di riforma dell’ordinamento giudiziario.

Il passaggio dall’aula, molto “combattuto” anche viste le note difficoltà sofferte dalla maggioranza nella XV legislatura in particolare in Senato, ha comunque finito per creare un numero di problematiche in materia di fonti inferiore rispetto ai diversi strumenti analizzati finora (di baricentro principalmente “governativo”), consentendo di escludere un uso dei processi di delegazione “servente” rispetto al mutamento di indirizzo politico del governo (caratterizzato da una sorta di stabilità dei poteri di intervento nelle materie già delegate), riportando di fatto in Parlamento il cuore del dibattito sulle scelte normative essenziali della legislazione delegata.

8.- Tutte queste esperienze recenti fanno intravedere una sorta di *strumentario* cui il governo ritiene di poter accedere per gestire processi di delega avviati (o compiuti) da maggioranze politiche diverse, tentando di attuare da un lato attività di sterilizzazione di quanto già posto in essere, dall’altro re-intervenendo sul tessuto normativo precedente nell’ambito dei medesimi processi.

Gli strumenti che si sono brevemente passati in rassegna sembrano essere utilizzati all’insegna di una sostanziale fungibilità, ma essi non sono del tutto equipollenti con riferimento alla stabilità del sistema delle fonti, alla certezza del diritto ed in relazione alla stessa forma di governo.

Venendo infatti meno l'argomento della "sperimentazione" (quale motivo per cui viene conferita la delega integrativa e correttiva), e con il riconoscimento della possibilità per il governo di tornare sulla materia con una certa ampiezza, sembrano accentuate le problematiche in particolare in punto di incertezza del diritto, che assume dimensioni inedite.

Anche il problema dell'attribuzione stabile al governo del potere di regolare la materia, ovvero il tema dell'istantaneità della delega, si arricchisce del profilo per cui tale attribuzione non risulta più sempre collegata alla "sperimentazione" del decreto primario, ma si risolve di fatto in un ripensamento politico della disciplina. E questo senza un coinvolgimento complessivo dell'organo parlamentare.

In attesa di indirizzi giurisprudenziali più stringenti, sembra che tutte le soluzioni elaborate dalla recente prassi si collochino nel quadro che si è cercato di tracciare, in cui le tendenze centrifughe rispetto allo schema dell'art. 76 Cost. appaiono "serventi" ad un uso della delega (ed in particolare della delega integrativa e correttiva) molto flessibile, e tale da consentire la prosecuzione di processi di delega avviati da una maggioranza politica da parte di una maggioranza diversa, senza formale soluzione di continuità.